

**Diagnoza uwarunkowań opracowania i realizacji
polityki migracyjnej województwa kujawsko-pomorskiego
– raport z realizacji Umowy nr PP/2/2021**

Marta Pachocka, Dominik Wach

Warszawa, grudzień 2021 r.

Spis treści

Wprowadzenie	3
1. Koncepcja integracji i polityki integracyjnej. Polityka integracyjna UE i Polski w kontekście polityki migracyjnej	6
2. Opis sytuacji migracyjnej Polski w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów dotyczących rynku pracy	14
3. Charakterystyka sytuacji migracyjnej w województwie kujawsko-pomorskim	22
4. Cudzoziemcy w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza sytuacji w kontekście planowanej regionalnej strategii integracji	27
5. Wnioski i potencjalne kierunki działań w zakresie integracji cudzoziemców w województwie kujawsko-pomorskim	33
6. Rekomendacje dla konkretnych odbiorców (np. władz samorządowych na szczeblu regionalnym, powiatowym, lokalnym; powiatowych urzędów pracy itp.)	42

Wprowadzenie

Niniejszy raport powstał w wyniku realizacji Umowy nr PP/2/2021 dotyczącej diagnozy uwarunkowań opracowania i realizacji polityki migracyjnej województwa kujawsko-pomorskiego. Został on przygotowany przez konsorcjum osób fizycznych złożone z Marty Pachockiej i Dominika Wacha na zamówienie Województwa Kujawsko-Pomorskiego (WK-P), w imieniu którego działa Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu (WUP). Zgodnie z zał. 2 do wspomnianej Umowy celem jest dostarczenie informacji na temat sytuacji migracyjnej w województwie kujawsko-pomorskim oraz pożądaných kierunków działań mających na celu integrację cudzoziemców, w szczególności w oparciu o dane, informacje, dokumenty i inne materiały udostępnione przez WUP. W konsekwencji, mając na uwadze wytyczne WUP, także pozyskane w wyniku uszczegółwiających ustaleń w trakcie prac nad raportem, podejmuje on takie zagadnienia jak: przekrojowe omówienie koncepcji integracji i polityki integracyjnej, podstawy i zarys polityki integracyjnej Unii Europejskiej (UE) i Polski w kontekście polityki migracyjnej, opis sytuacji migracyjnej Polski w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów dotyczących rynku pracy, charakterystykę sytuacji migracyjnej w województwie kujawsko-pomorskim, krótkie przedstawienie sytuacji cudzoziemców w województwie kujawsko-pomorskim i wstępną diagnozę istniejących rozwiązań w zakresie integracji cudzoziemców w kontekście planowanej regionalnej strategii integracji, wnioski i potencjalne kierunki działań w zakresie integracji cudzoziemców w województwie kujawsko-pomorskim, rekomendacje dla konkretnych odbiorców (np. władz samorządowych na szczeblu regionalnym, powiatowym, lokalnym; powiatowych urzędów pracy itp.).

Raport został przygotowany w oparciu o dane zastane oraz wiedzę i doświadczenie badawcze i zawodowe Autorów. W ramach *desk research* badacze skorzystali m.in. z krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu (m.in. monografie i rozdziały w nich, artykuły naukowe, raporty z badań i projektów, *working papers*, *policy briefs*, wystąpienia konferencyjne), aktów prawa, innych dokumentów oficjalnych i opracowań zarówno organizacji międzynarodowych (m.in. Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji [ang. *International Organisation for Migration*, IOM] i Unii Europejskiej), jak i krajowych aktorów państwowych (np. rządowych i samorządowych) i niepaństwowych (np. organizacji pozarządowych, stowarzyszeń naukowych, ośrodków badawczych, sieci eksperckich). Posłużono się także danymi statystycznymi, w szczególności z polskiej statystyki publicznej (np. Główny Urząd Statystyczny – GUS, Urząd do Spraw Cudzoziemców – UdSC itd.). Dostępna baza źródłowa obejmuje zarówno dane i informacje w języku polskim jak i angielskim.

W toku prac nad raportem Autorzy czerpali ze swojej dotychczasowej wiedzy badawczej, dydaktycznej, eksperckiej i zawodowej w obszarze studiów migracyjnych i europejskich. W tym miejscu warto wskazać, że Marta Pachocka, ekonomistka i politolożka, jest zawodowo związana z Katedrą Studiów Politycznych (KSP) Kolegium Ekonomiczno-Społecznego (KES) Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH) oraz kieruje Zespołem Polityk Migracyjnych (ZPM) w Ośrodku Badań nad Migracjami (OBM) Uniwersytetu Warszawskiego (UW). W latach 2016–2019 była kierowniczką projektu EUMIGRO – „Jean Monnet Module on the European Union and the Contemporary International Migration – an Interdisciplinary

Approach” w SGH w ramach Programu Erasmus¹, a w latach 2020–2021 współkieruje wraz z prof. SGH dr. hab. Pawłem Kubickim polskim zespołem w SGH w projekcie Welcoming Spaces – „Inwestowanie w miejsca przyjazne migrantom w Europie: rewitalizacja kurczących się obszarów poprzez przyjmowanie migrantów spoza UE” w ramach Programu Horyzont 2020². Jako badaczka w OBM UW była zaangażowana jako członek zespołu w dwa kluczowe projekty dotyczące polityk imigracyjnych i integracyjnych w Europie i w Polsce, z których jeden koncentrował się na relacjach między tymi politykami – IMINTEG – „W poszukiwaniu modeli związków pomiędzy politykami imigracyjną i integracyjną” (2015–2019, Narodowe Centrum Nauki)³, a drugi na politykach w odniesieniu do migracji przymusowej (azyłowa, recepcyjna, integracyjna) – RESPOND – „Wielopoziomowe zarządzanie migracją masową w Europie i jej sąsiedztwie” (2017–2020, Program Horyzont 2020)⁴. Dominik Wach jest natomiast politologiem specjalizującym się w tematyce migracyjnej, integracyjnej i bliskowschodniej, który obecnie przygotowuje rozprawę doktorską pt. „Polityka integracji imigrantów w Polsce – rola, zadania i ocena podejmowanych działań na poziomie miast powyżej 300 tys. mieszkańców” na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych (WNPiSM) Uniwersytetu Warszawskiego. Jednocześnie od ponad dekady zajmuje się zawodowo integracją uchodźców w Polsce – ostatnio jako starszy specjalista pracy socjalnej w Warszawskim Centrum Pomocy Rodzinie (WCPR), w którym odpowiada za implementację Indywidualnych Programów Integracyjnych (IPI) dla beneficjentów ochrony międzynarodowej (osoby ze statusem uchodźcy lub ochroną uzupełniającą w Polsce). Jest także wykładowcą zagadnień dotyczących integracji cudzoziemców i polityki integracyjnej w ramach Studiów Podyplomowych „Współczesne Migracje Międzynarodowe”. Podobnie jak druga Autorka raportu był członkiem zespołu projektu IMINTEG w OBM UW. Współpracował także w ramach działań współfinansowanych z Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji (FAMI) z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim (MUW) i Caritas Polska przy projekcie „Wsparcie integracji cudzoziemców na Mazowszu” (2018–2021)⁵ oraz z Caritas Polska przy projekcie „Wsparcie migrantów i uchodźców na terenie województwa zachodniopomorskiego” (2021–2022)⁶.

Oboje Autorzy mają doświadczenie we współpracy z instytucjami szczebla samorządowego, w szczególności z Urzędem Miasta Stołecznego Warszawy (UMSW). Dominik Wach koordynował z ramienia WCPR „Warszawski testowy projekt InTEgracji cudzoziemców z uwzględnieniem potrzeb rynku pracy (WITEK)”, który został zrealizowany przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych (BPiPS) UMSW w latach 2016–2018 na terenie Warszawy⁷, a Marta Pachocka była w zespole badaczek odpowiedzialnych za jego monitoring. Obecnie oboje prowadzą badania w ramach dwóch projektów realizowanych we współpracy z

¹ <https://eumigro.eu/pl>.

² <https://www.welcomingspaces.eu/>.

³ <http://www.migracje.uw.edu.pl/projects/iminteg-w-poszukiwaniu-modeli-zwiazkow-pomiedzy-politykami-imigracyjna-i-integracyjna-2/>.

⁴ <http://www.migracje.uw.edu.pl/projects/respond-wielopoziomowe-zarzadzanie-migracja-masowa-w-europie-i-jej-sasiedztwie/>.

⁵ <https://migranci-mazowsze.caritas.pl/>.

⁶ <http://migranci-uchodzcy-szczecin.caritas.pl/>.

⁷ <https://centrumwielokulturowe.waw.pl/kampania3/>.

m.st. Warszawą, które to dotyczą szeroko rozumianej sytuacji cudzoziemców w stolicy, skierowanych do nich działań integracyjnych i dostępu do usług publicznych: „Cudzoziemcy – warszawiacy. Diagnoza i rekomendacje działań integracyjnych” w OBM UW (2021, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce)⁸ i „Równy dostęp cudzoziemców do usług publicznych: Warszawa” w Fundacji OBM (2021–2023)⁹.

W trakcie prac nad niniejszym raportem Autorzy przeprowadzili konsultacje z Martą Siciarek, która jest koordynatorką regionalnej polityki migracyjnej w Kancelarii Marszałka Województwa Pomorskiego (KMWP), a zarazem przygotowuje pracę doktorską pt. „Regionalna polityka integracji ekonomicznej cudzoziemców na przykładzie województwa pomorskiego” w ramach programu doktoratu wdrożeniowego w SGH. Jest ona współzałożycielką i w latach 2012–2018 prezeską Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek w Gdańsku, a także w latach 2016–2020 współkoordynatorką gdańskiego Modelu Integracji Imigrantów. Od 2020 r. odpowiada za tematykę migracyjną w Obszarze Metropolitalnym Gdańsk-Gdynia-Sopot (OMGGS), koordynuje również z ramienia OMGGS projekt EPIC – „European Platform for Integrating Cities” (platforma ta zrzesza osiem europejskich miast i regionów)¹⁰. Należy do zespołu roboczego opracowującego standardy praw człowieka na poziomie lokalnym przy Agencji Praw Podstawowych UE. W tym kontekście warto wspomnieć, że podejście proponowane w niniejszym raporcie jest już częściowo testowane właśnie na Pomorzu.

Niniejszy raport ma charakter przeglądowy i przekrojowy. Ma on pozwolić na uporządkowanie wycinka wiedzy o sytuacji migracyjnej Polski w ostatnich latach, w szczególności w województwie kujawsko-pomorskim, a także o polityce migracyjnej w kraju. Szczególna uwaga jest położona na kwestie działań skierowanych do cudzoziemców i polityki integracyjnej. Raport nie wyczerpuje przedmiotowej tematyki, tym bardziej, że zgodnie z wytycznymi WUP, jest przede wszystkim oparty na analizie danych zastanych. Na podstawie zebranego materiału i przeprowadzonej analizy, własnych doświadczeń badawczych i zawodowych, a także konsultacji z Martą Siciarek, Autorzy raportu rekomendują zaprojektowanie i przeprowadzenie rozbudowanych badań na temat dostępności instytucji wraz z ich programami i usługami dla cudzoziemców, ogólnych programów organizacji pozarządowych obejmujących cudzoziemców i innych programów dedykowanych migrantom jak kursy, szkolenia itd. Dopiero tak pozyskany szczegółowy materiał badawczy (np. z wywiadów pogłębionych, badań fokusowych itd.), poddany konsultacjom społecznym, pozwoliłby na znacznie dokładniejsze sformułowanie diagnozy, zaprojektowania działań wdrożeniowych oraz ich pilotażową implementację i ocenę.

⁸<http://www.migracje.uw.edu.pl/projects/cudzoziemcy-warszawiacy-diagnoza-i-rekomendacje-dzialan-integracyjnych/>.

⁹ <https://obmf.pl/projekty/warszawa.html>.

¹⁰ <https://epicamif.eu/>.

1. Koncepcja integracji i polityki integracyjnej. Polityka integracyjna UE i Polski w kontekście polityki migracyjnej

Mówiąc o działaniach skierowanych do cudzoziemców w danym państwie, uwaga często koncentruje się na rozważaniach dotyczących tego co rozumie się przez pojęcie polityki integracyjnej, dla której centralną kategorią jest integracja. Ta ostatnia jest jedną z kluczowych koncepcji we współczesnych badaniach migracyjnych, złożoną i wielowymiarową. Mimo że literatura – krajowa i zagraniczna – w przedmiotowej kwestii jest bogata, naukowcy, praktycy i eksperci w tematyce migracyjnej nie wypracowali do niej jednego podejścia. Integracja jest powszechnie stosowanym pojęciem przez badaczy migracji wywodzących się z różnych dziedzin nauki (w tym socjologii, politologii, ekonomii czy psychologii), ale często krytykowanym i kontestowanym¹¹.

Interesującą próbą konceptualizacji integracji jest podejście Rinusa Penninx¹², który definiuje ją jako „proces stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa”. Odnosi się to do trzech wymiarów społeczeństwa – a mianowicie polityczno-prawnego, społeczno-ekonomicznego i kulturowo-religijnego – które odpowiadają, odpowiednio, instytucjom (kategoriom) państwa, rynku i narodu¹³. Postrzega on proces integracji jako umiejscowiony w przestrzeni interakcji między dwiema zaangażowanymi stronami (tj. imigrantami i społeczeństwem przyjmującym) w trzech omawianych obszarach, na trzech różnych poziomach, tj. indywidualnym (migranci i autochtoni), zbiorowym (organizacje takie jak organizacje pozarządowe i związki zawodowe) oraz instytucjonalnym (instytucje publiczne i instytucje grupowe)¹⁴.

Warto zwrócić uwagę, że pojęcie integracji w badaniach migracyjnych jest zazwyczaj odnoszone do populacji określanej jako (i)migranci, cudzoziemcy lub nowo przyjezdni,

¹¹ Zob. dyskusja na łamach czasopisma „Comparative Migration Studies”, <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-019-0123-9>. Dla przykładu Adrian Favell w swoich rozważaniach na temat krytycznego spojrzenia na koncepcję integracji zwraca uwagę, że „Jest to sposób na pojmowanie polityki, środków prawnych i instytucjonalnych w zakresie kształtowania, regulowania i kierowania gospodarczymi i kulturowymi procesami jedności, budowania spójności i inkluzji, które mogą zachodzić w różnych sektorach społeczeństwa – takich jak edukacja, rynek pracy, mieszkalnictwo, udział w życiu politycznym, dialogi międzywyznaniowe, zdrowie, polityka społeczna i tak dalej” (A. Favell, *Integration: A critical view*, w: *Contested Concepts in Migration Studies*, red. R. Zapata-Barrero, D. Jacobs, R. Kastoryano, Routledge, London 2021, s. 131).

¹² R. Penninx, *Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions*, w: *The New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses*, red. M. Macura, A.L. MacDonald, W. Haug, United Nations, New York/Geneva 2005, s. 137–152; R. Penninx, *Integration processes of migrants: Research findings and policy challenges*, „Migracijske i Etničke Teme” 2007, t. 23, nr 1–2, s. 7–32; R. Penninx, *Research on migration and integration in Europe: Achievements and lessons*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013; R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, *The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, w: *Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors*, red. B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, Springer, Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2016, s. 11–30.

¹³ H. Entzinger, *The dynamics of integration policies: A multidimensional model*, w: *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*, red. R. Koopmans, P. Statham, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 97–118; R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, op. cit., s. 14.

¹⁴ R. Penninx, B. Garcés-Mascareñas, op. cit., s. 16–19.

niezależnie od przyczyny i okoliczności ich pojawienia się w społeczeństwie przyjmującym, obejmując różne wymiary tego procesu i przy zaangażowaniu zarówno aktorów państwowych jak i pozapaństwowych.

Konceptualizacje integracji proponują także organizacje międzynarodowe i think tanki. Dla przykładu Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji w najnowszym wydaniu „Słownika migracji” definiuje integrację jako „dwukierunkowy proces wzajemnej adaptacji między migrantami a społeczeństwami, w których żyją, polegający na włączeniu migrantów w życie społeczne, gospodarcze, kulturalne i polityczne społeczności przyjmującej. Pociąga to za sobą szereg wspólnych obowiązków dla migrantów i społeczności oraz obejmuje inne powiązane pojęcia, takie jak włączenie społeczne i spójność społeczna. Integracja niekoniecznie oznacza pobyt stały. Oznacza to jednak uwzględnienie praw i obowiązków migrantów i społeczeństw krajów tranzytowych lub docelowych, dostępu do różnego rodzaju usług i rynku pracy oraz identyfikacji i poszanowania podstawowego zestawu wartości, które łączą migrantów i społeczności przyjmujące we wspólnym celu”¹⁵.

Z kolei think tank Migration Policy Institute posługuje się podejściem, w myśl którego: „Integracja imigrantów to proces mobilności ekonomicznej i integracji społecznej dla nowoprzybyłych i ich dzieci. Jako taka integracja dotyczy instytucji i mechanizmów promujących rozwój i wzrost w społeczeństwie, w tym obejmując wczesną opiekę nad dzieckiem; systemy kształcenia podstawowego, policealnego i dorosłych; rozwój siły roboczej; opiekę zdrowotną; świadczenie usług rządowych na rzecz społeczności zróżnicowanych językowo; i więcej. Udana integracja prowadzi do budowania społeczności silniejszych gospodarczo i bardziej inkluzywnych społecznie i kulturowo”¹⁶.

W końcu, szczególnie istotne dla państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski, jest podejście tej regionalnej organizacji międzynarodowej do zagadnienia migracji i polityki migracyjnej, w tym w obszarze integracji¹⁷. Unia Europejska od lat jest ważnym docelowym obszarem imigracji w skali międzynarodowej, a migracje i populacja migrantów/cudzoziemców stanowią istotny wycinek funkcjonowania tkanki europejskiej. Przyglądając się bliżej podstawom prawnym polityki migracyjnej UE, należy zwrócić uwagę, że polityka UE w odniesieniu do szeroko rozumianych migracji międzynarodowych i zagadnień pokrewnych wpisuje się w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁸, która to podlega kompetencjom dzielonym między instytucjami UE a rządami państw członkowskich¹⁹.

¹⁵ International Organization for Migration (IOM), *Glossary on Migration*, red. A. Sironi, C. Bauloz, M. Emmanuel, „International Migration Law”, nr 34, s. 106, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

¹⁶ Migration Policy Institute, *Immigrant Integration*, <https://www.migrationpolicy.org/topics/immigrant-integration>.

¹⁷ Szerzej na ten temat: M. Pachocka, D. Wach, *Migracja a integracja (imigrantów) w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązania*, w: *Unia Europejska. Istota, szanse, wyzwania*, red. E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2018, s. 127–160; M. Gońda, M. Lesińska, M. Pachocka, *Relations between immigration and integration policies in postwar Europe*, w: *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*, red. M. Duszczyk, M. Pachocka, D. Pszczółkowska, Routledge, London 2020, s. 24–45.

¹⁸ Szerzej na ten temat: E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azyłowa i imigracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 16–31.

¹⁹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)*, OJ C 326, 26.10.2012, art. 4 ust. 2, pkt j.

Tym samym obie strony mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne (ale zgodnie z zasadą subsydiarności)²⁰. Wspomniana przestrzeń obejmuje: polityki dotyczące zarządzania granicami zewnętrznymi UE²¹, imigracji²² i azylu²³, a także współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych oraz policyjną²⁴.

Pojęcie integracji w odniesieniu do cudzoziemców czy imigrantów pojawia się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) tylko raz – w art. 79(4) – przy okazji omawiania zakresu polityki imigracyjnej UE. Zgodnie z tym artykułem: „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania Państw Członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”. Wynikają z tego dwa ważne wnioski. Po pierwsze, integracja w przypadku UE odnosi się do obywateli państw trzecich, tj. obywateli spoza UE, i tylko tych, którzy legalnie przebywają na terytorium jej państw członkowskich, co wskazywałoby, że obywatele UE nie muszą się integrować, gdy mieszkają w kraju UE innym niż ich kraj pochodzenia. Po drugie, integracja nie podlega harmonizacji prawa krajowego na poziomie UE, co oznacza, że państwa członkowskie prowadzą własną politykę integracyjną w ramach krajowych porządków prawnych w tej materii, a UE wspiera je jedynie w działaniach integracyjnych i dostarcza zachęt w tym zakresie, szczególnie w postaci dobrych praktyk i dedykowanych funduszy²⁵.

Analiza dokumentów prawnych i politycznych UE wskazuje, że integracja jest ogólnie rozumiana jako dynamiczny, dwustronny proces oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im obowiązkach obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich UE i społeczeństwie przyjmującym²⁶. Jest to zgodne z jedną z najczęściej przywoływanych definicji integracji przy okazji omawiania dorobku UE w tym zakresie zaczerpniętą z opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) z grudnia 2003 r. dotyczącej imigracji, integracji i zatrudnienia. Mówi ona, że „integracja jest dwukierunkowym procesem, w którym zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące mają określone prawa i obowiązki. Oznacza to stopniowe zbliżanie praw i obowiązków imigrantów, jak również ich dostępu do dóbr, usług i sposobów partycypacji obywatelskiej do sytuacji, w jakiej znajduje się pozostała ludność, przy uwzględnieniu równych szans i traktowania”²⁷.

²⁰ Ibidem, art. 2 ust. 2.

²¹ Parlament Europejski, *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, 10.2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/153/zarządzanie-granicami-zewnetrznymi>.

²² Parlament Europejski, *Polityka imigracyjna*, 09.2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/polityka-imigracyjna>.

²³ Parlament Europejski, *Polityka azylowa*, 09.2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/151/polityka-azylowa>.

²⁴ *TFUE*, art. 67–89.

²⁵ M. Gońda, M. Lesińska, M. Pachocka, op. cit., s. 37, 42.

²⁶ Ibidem, s. 38.

²⁷ European Economic and Social Committee, *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment*, 10.12.2003, COM(2003) 336 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF>.

Warto dodać, że w 2004 r. przyjęto jedenaście „Wspólnych zasad podstawowych dotyczących polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej”²⁸, które do dziś pozostają ważną ramą tego, co można określić polityką integracyjną UE, zakładającą potrzebę całościowego i wielowymiarowego podejścia do tego zagadnienia. Wspomniane zasady brzmią następująco²⁹:

1. „Integracja jest dynamicznym, dwukierunkowym procesem wzajemnej adaptacji wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich.
2. Integracja oznacza poszanowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej.
3. Zatrudnienie jest głównym elementem procesu integracji i ma zasadnicze znaczenie dla zaangażowania imigrantów, ich wkładu w rozwój społeczeństwa przyjmującego oraz uczynienia tego wkładu bardziej widocznym.
4. Podstawowa znajomość języka, historii i instytucji społeczeństwa przyjmującego jest niezbędna w procesie integracji; umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma istotne znaczenie dla skutecznej integracji.
5. Działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów (zwłaszcza ich potomków) do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym.
6. Dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju oraz w sposób niedyskryminujący ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji.
7. Częste kontakty imigrantów z obywatelami państw członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji. Wspólne fora, dialog międzykulturowy, nauczanie o imigrantach i ich kulturze oraz poprawa warunków bytowych w środowiskach miejskich przyczyniają się do natężenia kontaktów imigrantów z obywatelami państw członkowskich.
8. Możliwość pielęgnowania różnych kultur i religii jest zagwarantowana na mocy Karty praw podstawowych i musi być przestrzegana, chyba że koliduje to z innymi nienaruszalnymi, gwarantowanymi na poziomie UE prawami lub z prawem krajowym.
9. Udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz w kształtowaniu polityki i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację.
10. Upowszechnianie polityki integracyjnej i jej instrumentów we wszystkich stosownych obszarach polityki i na wszystkich jej poziomach jest ważnym aspektem w formowaniu i wprowadzaniu polityki narodowej.
11. Określenie jasnych celów, tworzenie wskaźników i mechanizmów jest konieczne dla adaptacji polityki, oceny postępów integracji oraz umożliwienia skuteczniejszej wymiany informacji”.

W ostatnich latach problematyką podejścia UE do migracji i integracji, w tym jej polityką, w różnych aspektach zajmowali się liczni polscy badacze, co znajduje wyraz w ich publikacjach naukowych³⁰.

²⁸ Council of the European Union, *Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs*, 19.11.2004, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.htm?locale=en.

²⁹ Komisja Europejska, *Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 162.

³⁰ Szerzej na ten temat, np.: M. Pachocka, D. Wach, op. cit.; M. Gońda, M. Lesińska, M. Pachocka, op. cit.; M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i*

Kontynuując dotychczasowe rozważania, warto zejść na poziom Polski i zastanowić się nad krajową polityką migracyjną. Jej rozwojowi po 1989 r. poświęcono wiele publikacji w literaturze przedmiotu, zastanawiając się nad jej kluczowymi uwarunkowaniami (np. europeizacją), ewolucją i modelem polityki, w który się wpisuje³¹. Niektóre opracowania koncentrują się wyłącznie na polityce integracyjnej Polski³², a także na relacjach polityk imigracyjnej i integracyjnej³³. W związku z intensyfikacją procesów migracyjnych w Europie w ostatnich latach, a w szczególności o charakterze przymusowym i nieregularnym w kontekście kryzysu migracyjnego i uchodźczego lat 2015–2016, powstały również interesujące publikacje dotyczące sytuacji w Polsce i jej odpowiedzi na ten kryzys i działania podejmowane przez Unię Europejską³⁴.

teraźniejszość, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011; P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, E-Monografie nr 44, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2014, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/46033>.

³¹ Szerzej na ten temat, np.: A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Scholar, Warszawa 2006; M. Duszczak, *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 11–20; *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010; M. Duszczak, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012; R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna: w poszukiwaniu nowego modelu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego/Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Warszawa/Rzeszów 2015; *25 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 197–248; P. Strzelecki, M. Pachocka, *Procesy migracyjne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – transformacja od państw emigracji netto do imigracji netto*, w: *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2020*, red. H. Godlewska-Majkowska, P. Wachowiak, M. Strojny, B. Majewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 254–289, https://ssl-www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport_sgh_2020/Raport_Krynica_2020.pdf; A. Mikulska-Jolles, *Kto kształtuje politykę migracyjną i integracyjną w Polsce? Analiza interesariuszy*, Heinrich Boll Stiftung, Warszawa 2019, https://pl.boell.org/sites/default/files/analiza_interesariuszy_pl_2.pdf.

³² Szerzej na ten temat, np.: M. Pawlak, *Termin „integracja” jako narzędzie legitymizacji. Neoinstytucjonalna analiza uprawomocniania działań w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, nr 37(2), s. 59–80; M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 39(3), s. 97–121; 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(2), s. 11–21; D. Wach, *Ewolucja polskiej polityki integracji cudzoziemców po 1989 roku*, w: *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzala, T. Browarek Wydawnictwo UMCS, Lublin 2018, s. 347–367.

³³ Szerzej na ten temat, np.: M. Okólski, D. Wach, *Immigration and integration policies in the absence of immigrants. A case study of Poland*, w: *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*, op. cit., s. 146–172; M. Molęda-Zdziech, M. Pachocka, D. Wach, *Immigration and integration policies in Poland: institutional, political and social perspectives*, w: *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges*, red. J. Franzke, J. Ruano, Palgrave Macmillan, Cham 2021, s. 169–199.

³⁴ Szerzej na ten temat, np.: M. Pachocka, *Understanding the Visegrad Group states’ response to the migrant and refugee crises 2014+ in the European Union*, „Yearbook of Polish European Studies” 2016, t. 19, s. 101–132; M. Szulecka, M. Pachocka, K. Sobczak-Szelc, *Poland – Country Report: Legal and Policy Framework of Migration Governance*, „Working Paper Series. Global Migration: Consequences and Responses” 2018, nr 2018/09, 10.5281/zenodo.1418583; K. Jaskulowski, *The Everyday Politics of Migration Crisis in Poland: Between Nationalism, Fear and Empathy*, Palgrave Macmillan, Cham 2019; M. Pachocka, A. Szczerba-Zawada, *Migracje*, w: *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Komisja Europejska Przedstawicielstwo w Polsce/Elipsa, Warszawa 2019, s. 77–82,

Reasumując, o początkach kształtowania polskiej polityki migracyjnej można mówić po okresie wielowymiarowej transformacji systemowej z przełomu lat 80. i 90. XX w., kiedy kraj otworzył się na przepływy migracyjne i współpracę międzynarodową z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi³⁵. Dotychczas jedynym dokumentem strategicznym Polski w obszarze migracji była przyjęta w 2012 r. przez Radę Ministrów „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”³⁶, która została unieważniona w 2016 r. przez rząd Prawa i Sprawiedliwość (PiS). Na konieczność opracowania nowej polityki migracyjnej zwrócono uwagę w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.”, przyjętej przez rząd w 2017 r., w której podkreślono wyzwanie dla rozwoju Polski, jakim są niekorzystne trendy demograficzne³⁷. W 2019 r. został upubliczniony projekt dokumentu pt. „Polityka migracyjna Polski”³⁸, który był przedmiotem krytyki licznych środowisk³⁹, w tym naukowego⁴⁰ i organizacji pozarządowych⁴¹. W 2020 r. opublikowany została nowa wersja dokumentu rządowego w przedmiotowej materii „Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego”⁴², a w połowie 2021 r. projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”⁴³.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2be782c2-fe1d-11e9-8c1f-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-109760055>; *W stronę krajowego mechanizmu ewaluacji integracji. Diagnoza sytuacji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce*, red. A. Górka, M. Koss-Goryszewska, J. Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2019; A. Mica, A. Horolets, M. Pawlak, P. Kubicki, *Ignorance and Change: Anticipatory Knowledge and the European Refugee Crisis*, Routledge, Abingdon 2020; M. Pachocka, K. Pędziwiatr, K. Sobczak-Szelc, J. Szałańska, *Reception Policies, Practices and Responses. Poland – Country Report*, „Working Paper Series. Global Migration: Consequences and Responses” 2020, nr 2020/45, 10.5281/zenodo.3727093; M. Pachocka, K. Sobczak-Szelc, *Refugee Protection Poland – Country Report*, „Working Paper Series. Global Migration: Consequences and Responses” 2020, nr 2020/35, 10.5281/zenodo.3632827; K. Sobczak-Szelc, M. Pachocka, K. Pędziwiatr, J. Szałańska, *Integration Policies, Practices and Experiences - Poland Country Report*, „Working Paper Series. Global Migration: Consequences and Responses” 2020, nr 2020/63, 10.5281/zenodo.4008666; D. Wach, M. Pachocka, *Integracja beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce – przegląd działań Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie*, „RESPOND Policy Brief” 2021, nr 2021/18, <https://respondmigration.com/policy-briefs/integracja-beneficjentow-ochrony-midzynarodowej-w-polsce>.

³⁵ P. Strzelecki, M. Pachocka, op. cit.

³⁶ Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.

³⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, M. P. z 2017 r., poz. 260.

³⁸ Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2019.

³⁹ Szerzej na ten temat, np.: P. Strzelecki, M. Pachocka, op. cit.; M. Pachocka, A. Szczerba-Zawada, op. cit.

⁴⁰ Komitet Badań nad Migracjami PAN, *Stanowisko Komitetu Badań nad Migracjami PAN w sprawie dokumentu „Polityka migracyjna Polski”*, Komitet Badań nad Migracjami, Polska Akademia Nauk, 02.07.2019, http://www.kbnm.pan.pl/images/Stanowisko_KBnM_Polska_polityka_migracyjna_03072019.pdf.

⁴¹ Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, *Polska polityka migracyjna wg PiS, czyli jeden naród i jedna religia*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2019, <https://interwencjaprawna.pl/pl/polska-polityka-migracyjna-projekt-mswia/>; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Polityka migracyjna Polski. Komentarz HFPC do dokumentu MSWiA*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019, <https://www.hfhr.pl/politykamigracyjnapolski/>.

⁴² Zespół do Spraw Migracji, *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2020.

⁴³ *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” (ID179)*, 06.07.2021, <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>.

W tym samym roku Konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów i uchodźców przedstawiło własną propozycję ram dla docelowej polityki migracyjnej Polski w dokumencie „Polityka migracyjna Polski – główne kierunki i założenia. Propozycja Konsorcjum organizacji społecznych”⁴⁴. Ostatnie lata to brak dokumentu strategicznego polskiej polityki migracyjnej, a jej zakres wyznacza obowiązujące prawo oraz działania i praktyki najważniejszych aktorów administracji publicznej (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – MSWiA, Urząd do Spraw Cudzoziemców, Straż Graniczna – SG itd.)⁴⁵. Po 1989 r. nie przyjęto natomiast żadnego dokumentu strategicznego dedykowanego polityce integracyjnej. W 2013 r. przedstawiono projekt dokumentu „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”⁴⁶, który mimo konsultacji społecznych nigdy nie został przyjęty. Nie zmienia to faktu, że Polska jest krajem, który przechodzi transformację od kraju emigracyjnego do emigracyjno-imigracyjnego, a wręcz imigracyjnego⁴⁷, charakteryzującego się tzw. ukrainizacją imigracji ekonomicznej⁴⁸, ze zwiększającym się odsetkiem cudzoziemców wśród ludności kraju, w tym spoza UE. W takich warunkach wskazane jest wypracowanie i przyjęcie kompleksowej strategii migracyjnej kraju, mającej na względzie nie tylko interesy demograficzne, społeczne i gospodarcze Polski, ewentualne preferencje kulturowe i geograficzne wobec migrantów, ale i szerszą ramę wynikającą z konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego.

Polska nie ma wydzielonej polityki integracyjnej na szczeblu centralnym. Nie zmienia to jednak faktu, że państwo realizuje działania na rzecz integracji cudzoziemców, które obejmują dwa główne komponenty⁴⁹:

- pomoc wynikającą z ustawy o pomocy społecznej dla beneficjentów ochrony międzynarodowej (status uchodźcy, ochrona uzupełniająca), w tym w ramach Indywidualnych Programów Integracyjnych,
- działania wspierające integrację realizowane w ramach projektów (współ)finansowanych z krajowej linii budżetowej Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (obecnie za pośrednictwem instytucji publicznych: Straż Graniczna, Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz urzędy wojewódzkie).

Tym samym jedynym ogólnopolskim elementem tej polityki są w zasadzie Indywidualne Programy Integracyjne skierowane do beneficjentów ochrony międzynarodowej (osoby ze

⁴⁴ Konsorcjum organizacji społecznych działających na rzecz migrantów i uchodźców, *Polityka migracyjna Polski – główne kierunki i założenia. Propozycja Konsorcjum organizacji społecznych*, 07.2021, <https://konsorcjum.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/POLITYKA-MIGRACYJNA-1.pdf>.

⁴⁵ Szerzej na ten temat, np.: P. Strzelecki, M. Pachocka, op. cit.

⁴⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne. Projekt*, Warszawa, 25.09.2013, <https://archiwum.mriips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8305/1/1/Polska%20polityka%20integracji%20cudzoziemcow%20-%20za%C5%82ożenia%20i%20wytyczne.doc>.

⁴⁷ *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, op. cit.

⁴⁸ A. Górny, M. Kindler, *Cudzoziemcy w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, w: 25 wykładów o migracjach, op. cit., s. 221.

⁴⁹ M. Pachocka, D. Wach, *Działania m.st. Warszawy na rzecz integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej w Polsce – model wielopoziomowego zarządzania czy chaotyczne zarządzanie (disjointed governance)*, VIII Konferencja Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, Wrocław, 11.09.2019, materiał niepublikowany.

statusem uchodźcy i objęte ochroną uzupełniającą), które finansowane są z budżetu centralnego, ale wdrażane przez samorządy⁵⁰.

Wśród faktycznych, głównych aktorów działań integracyjnych w Polsce należy wymienić m.in.⁵¹:

- międzynarodowe organizacje rządowe: Międzynarodową Organizację do spraw Migracji, Unię Europejską, Biuro Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR),
- administrację publiczną szczebla centralnego: ministerstwa (których oficjalne nazwy często ulegają zmianom) kompetentne w sprawach wewnętrznych i administracji (wraz ze Strażą Graniczną i Urzędem do Spraw Cudzoziemców), polityki społecznej i rynku pracy, edukacji narodowej i szkolnictwa wyższego, urzędy wojewódzkie,
- administrację publiczną szczebla lokalnego: powiaty (głównie największe miasta na prawach powiatu) i gminy, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, szkoły podstawowe i średnie,
- organizacje pozarządowe (głównie w dużych miastach), organizacja imigranckie, organizacje wyznaniowe, szkoły językowe, lokalne społeczności itd.

W tworzeniu i implementacji polityki (działań) integracyjnych w Polsce kluczową rolę odgrywają aktorzy lokalni (samorządy, NGO, lokalne społeczności)⁵².

W polskim porządku prawnym nie ma jednego aktu prawa, który regulowałaby całościowo kwestie integracyjne. Można wskazać natomiast na kilkanaście dokumentów prawnych, które stanowią ramę prawną dla różnych, szczegółowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem cudzoziemców w Polsce (nie jest to lista zamknięta):

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1666 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 35).
4. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 347).
5. Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2407 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 111).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 z późn. zm.).

⁵⁰ Ibidem. Szczegóły dotyczące wsparcia integracyjnego w ramach IPI w świetle prawa i praktyki działań integracyjnych PCPR-ów, zob. D. Wach, M. Pachocka, op. cit.

⁵¹ Szerzej na ten temat: M. Pachocka, D. Wach, op. cit.; K. Sobczak-Szelc, M. Pachocka, K. Pędziwiatr, J. Szałańska, op. cit., s. 31–32.

⁵² Szerzej na ten temat: K. Sobczak-Szelc, M. Pachocka, K. Pędziwiatr, J. Szałańska, op. cit., s. 31–34.

9. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 611).
10. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2133).
11. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 910).
12. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 85 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1482 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1219 z późn. zm.).

2. Opis sytuacji migracyjnej Polski w ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów dotyczących rynku pracy

Ostatnie lata charakteryzują się dynamiczną zmianą sytuacji migracyjnej w Polsce i odejściem od obserwowanych dotychczas schematów określających Polskę jako kraj o charakterze zdecydowanie emigracyjnym i tranzytowym. Po dekadach pewnego rodzaju zamknięcia, związanego z polityką PRL, znacznie ograniczającą możliwość migracji z i do Polski oraz trudnych do spełnienia warunków umożliwiających osiedlenie się, nastąpiło jego otwarcie związane z transformacją ustrojową lat 90. XX wieku. Upadek „żelaznej kurtyny” oraz stopniowa demokratyzacja i otwarcie granic skutkowało ożywieniem ruchów migracyjnych⁵³. Trudna sytuacja gospodarcza, szczególnie w porównaniu z państwami Europy Zachodniej, była jednym z głównych powodów, przez które sytuacja migracyjna Polski miała specyficzny charakter, polegający na większym odpływie ludności z kraju niż napływie osób z zagranicy. Polska nadal nie była bowiem miejscem atrakcyjnym do osiedlania się dla cudzoziemców. Położenie geograficzne kraju powodowało jednak niespotykany przedtem napływ cudzoziemców, głównie z państw byłego ZSRR. Niemniej, obcokrajowcy poszukujący lepszego życia i pracy nie traktowali Polski jako kraju docelowego, a jedynie tranzytowy w drodze do bogatszych krajów Europy Zachodniej. Krótkoterminowe przyjazdy cudzoziemców, głównie w celach handlowych czy też podejmowania w niej pracy, nie miały charakteru zjawiska masowego i określić je można jako migracje czasowe i cyrkulacyjne⁵⁴.

Należy także zauważyć, że dane dotyczące liczebności populacji cudzoziemców zamieszkujących w Polsce w latach 90. XX w. i na początku XXI w. są fragmentaryczne i niekiedy niepełne, co utrudnia precyzyjne śledzenie tego zjawiska. Charakterystyczna dla Polski była i w pewnym stopniu pozostaje do dziś, nieudokumentowana, często wahadłowa, imigracja zarobkowa. Za jej źródło można uznać sytuację, w której dla obywateli państw objętych uproszczoną procedurą zatrudniania cudzoziemców, stosunkowo łatwo jest uzyskać pozwolenie na wjazd do Polski oraz prawa do wykonywania zatrudnienia, lecz uzyskanie

⁵³ Szerzej na ten temat: D. Wach, op. cit.

⁵⁴ K. Andrejuk, A. Fihel, *Migracje w Polsce w okresie 1989–2004*, w: 25 wykładów o migracjach, op. cit., s. 197–207.

pozwolenia na pobyt długoterminowy oraz zmiana miejsca zatrudnienia wiąże się z licznymi ograniczeniami i trudnościami formalnymi. W rezultacie część cudzoziemców wykorzystywało uproszczoną procedurę jako stosunkowo prostą drogę do uzyskania pozwolenia na wjazd do Polski, a następnie nie podejmowało powierzonej pracy i pozostawało w „szarej strefie”⁵⁵. Nie zmienia to jednak faktu, iż czasowość i cyrkulacyjność migracji do Polski w pierwszym okresie po upadku „bloku wschodniego”, a także ewidentnie tranzytowy charakter kraju doprowadziły do sytuacji, w której kwestie związane z potrzebą tworzenia polityk odnoszących się do sytuacji cudzoziemców zamieszkujących w Polsce były postrzegane jako temat mniej istotny. Przez lata cudzoziemcy, którzy uzyskali w Polsce zezwolenie na pobyt czasowy, stały lub rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, byli skoncentrowani głównie w województwie mazowieckim, w szczególności w Warszawie i jej okolicach, o czym świadczą dane dotyczące wydawanych decyzji z ww. zezwoleniami (Rysunek 1).

Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat zaobserwować jednak można wyraźny trend świadczący o zmianie tradycyjnie tranzytowego charakteru Polski. Szacuje się, że na koniec 2011 r. w Polsce przebywało około 100 tysięcy cudzoziemców legitymujących się ważnymi kartami pobytu, w 2013 r. było to 120 tysięcy, w 2015 r. blisko 212 tysięcy, a na początku 2020 r., mimo zaczynającej się pandemii koronawirusa, liczba cudzoziemców z ważnymi kartami pobytu osiągnęła już prawie 460 tysięcy, czyli 4,5-krotnie więcej niż dekadę wcześniej (Rysunek 2). Na uwagę zasługuje także fakt, iż dominującą grupą cudzoziemców przybywających do Polski są obywatele Ukrainy. W latach 2010–2012, m.in. dzięki relatywnie wysokim – jak na warunki ukraińskie – zarobkom, Polska była drugim najpopularniejszym kierunkiem migracji zarobkowej dla obywateli tego kraju. Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), już w 2015 r. liczba obywateli Ukrainy – 101.150 osób, przewyższyła liczbę pozostałych cudzoziemców – 83.038 osób, którzy zostali zgłoszeni do ubezpieczenia emerytalnego i rentowego. Z każdym kolejnym rokiem liczba obywateli Ukrainy staje się w tym zakresie coraz bardziej znacząca, osiągając 532.503 osoby w 2020 r. przy 192.670 cudzoziemcach posiadających obywatelstwo inne niż ukraińskie (Rysunek 3).

Stopniowa zmiana Polski z kraju typowo emigracyjnego w imigracyjny jak dotąd nie pociągnęła za sobą, przynajmniej w tak dużym stopniu, zmiany charakteru migracji do Polski. Choć nie jest ona już jedynie krajem tranzytowym, to nadal dominują migracje pracownicze, krótkotrwałe i cyrkulacyjne, a nie osiedleńcze.

Nie powinno zatem dziwić, że w ostatnich latach wyraźny jest skokowy wzrost rejestrowanych oświadczeń o powierzeniu pracy. Także w tym przypadku przeważającą grupą są obywatele Ukrainy, którzy niemal całkowicie zdominowali rynek pracowników zagranicznych. Mimo iż liczba zarejestrowanych oświadczeń nie odzwierciedla liczby cudzoziemców, którzy podejmują w Polsce pracę, to może ona być ważnym wskaźnikiem świadczącym o zapotrzebowaniu polskich przedsiębiorców na pracowników zagranicznych. Liczba zarejestrowanych oświadczeń osiągnęła blisko 390.000 w roku 2014, by gwałtownie

⁵⁵ Szerzej na ten temat: A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Szulecka, M. Bitner, M. Okólski, U. Siedlecka, A. Stefańczyk, *Imigranci w Polsce w kontekście uproszczonej procedury zatrudniania cudzoziemców*, Raport z projektu „Stworzenie koncepcji narzędzia służącego ocenie jakości usług Publicznych Służb Zatrudnienia szczebla lokalnego, regionalnego oraz centralnego w zakresie uproszczonego systemu dopuszczania do pracy cudzoziemców oraz jego wdrożenie”, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, WiseEuropa, Warszawa 2018, <http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/raport-power.pdf>.

wzrosnąć do ponad 1.800.000 w 2017 r. Jak się okazuje, spowolnienie gospodarki i trudności na jakie natrafili przedsiębiorcy z powodu pandemii koronawirusa nie wpłynęły znacząco na liczbę rejestrowanych oświadczeń, gdyż w latach 2018–2020 nastąpiła względna stabilizacja ich liczby na poziomie 1,5–1,6 mln (Rysunek 4).

O pracowniczym charakterze migracji do Polski świadczą także dane Eurostatu, zgodnie z którymi Polska od 2016 r. jest państwem, które corocznie wydaje największą w UE liczbę pierwszych pozwoleń pobytowych dla obywateli państw trzecich. W 2016 r. takich pozwoleń wydano 585.969, a w 2019 r. liczba ta osiągnęła aż 724.416 (Rysunek 5). W porównaniu z tymi wartościami liczba imigrantów zamieszkujących Polskę na okres dłuższy niż jeden rok wydaje się niewielka i w 2019 r. osiągnęła 226.649 osób. Może to świadczyć o corocznym, dużym napływie „nowych” cudzoziemców, przy stosunkowo niewielkiej liczbie tych, którzy w Polsce się osiedlają.

Na dynamiczne nasilenie się imigracji cudzoziemców do Polski w ostatnich latach wpływ mogło mieć wiele czynników. Za jeden z bardziej istotnych należy uznać kwestie demograficzne, a przede wszystkim starzenie się społeczeństwa polskiego oraz coraz większy deficyt pracowników na polskim rynku pracy. To właśnie ten drugi czynnik stanowił jeden z głównych powodów, dla którego zdecydowano się na wprowadzenie bardziej liberalnego prawa, ułatwiającego podejmowanie pracy przez cudzoziemców w ramach tzw. uproszczonej procedury. Z czynnikami demograficznymi zbiegł się ponadto konflikt zbrojny we wschodniej Ukrainie, który wydatnie przyczynił się do załamania gospodarczego i gwałtownego pogorszenia warunków życia w tym kraju. Wśród pozostałych czynników mogących przyciągać cudzoziemców do Polski należy także wymienić wprowadzenie ułatwień w procedurze legalizacji pobytu dla cudzoziemców będących w stanie wykazać polskie pochodzenie lub swój związek z Polską, jak również tworzące się na przestrzeni ostatnich trzech dekad sieci migracyjne. W kontekście napływu do Polski obywateli Ukrainy istotne jest położenie geograficzne i bliskość kulturowa, a przede wszystkim stosunkowo podobny język, ułatwiający znalezienie pracy, podjęcie nauki czy codzienne funkcjonowanie w nowym miejscu zamieszkania.

Mimo widocznego trendu świadczącego o coraz wyraźniejszym napływie cudzoziemców do Polski, w opinii ekspertów masowy napływ imigrantów to wyzwanie, z którym Polska zmierzy się dopiero w przyszłości. Jego rozpoczęcie prognozowane jest na lata 2025–2029, a szczyt prawdopodobnie osiągnięty zostanie przed 2060 r. Szacuje się, że populacja cudzoziemców przekroczy wówczas 3,8 mln, tj. 11% populacji Polski⁵⁶. Istotne jest także dostrzeżenie potencjalnego wzrostu liczby cudzoziemców osiedlających się w Polsce na dłuższy okres, imigrujących ze swoimi rodzinami czy przyjeżdżających na studia, co może finalnie skutkować chęcią pozostania w tym kraju.

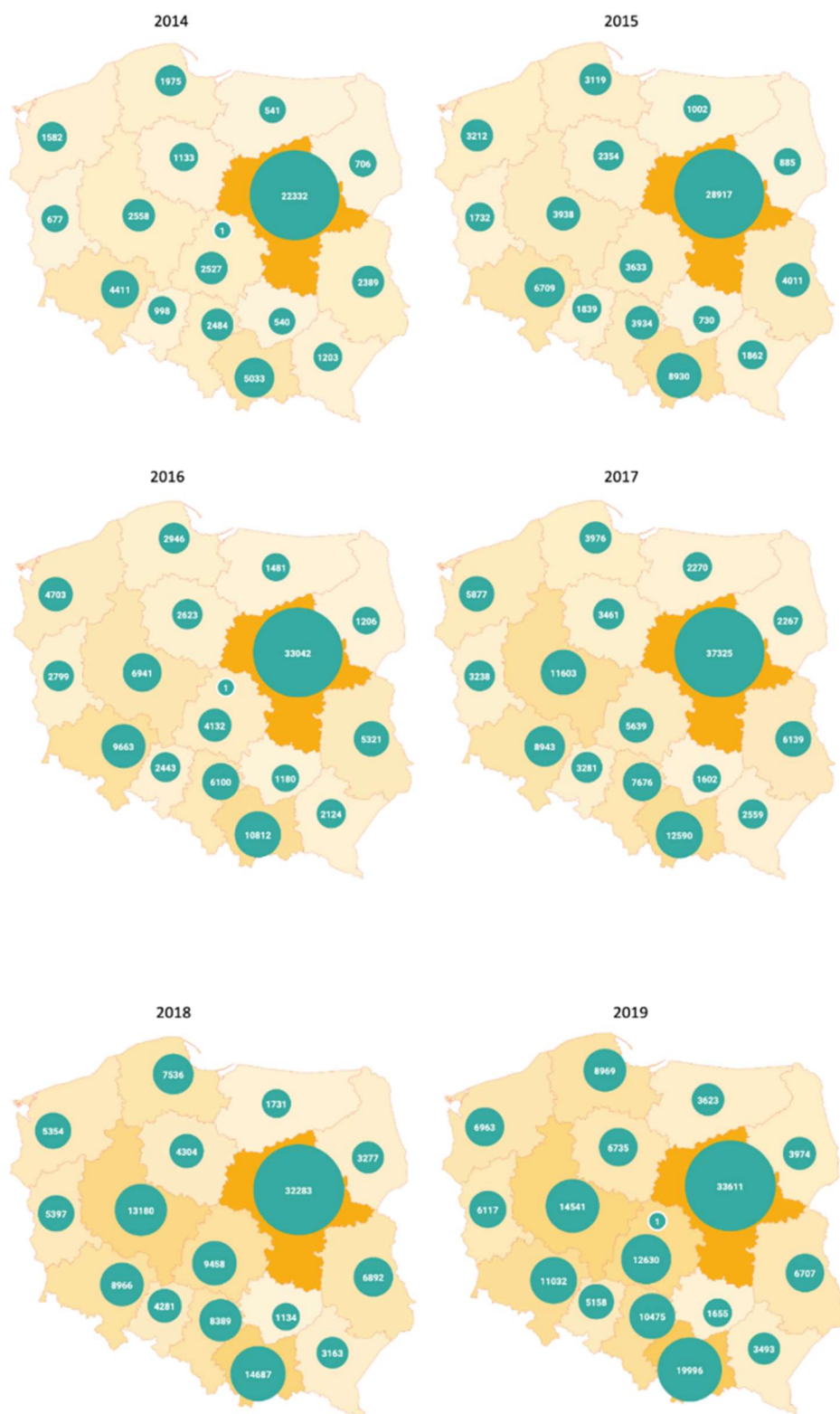
Należy zatem uznać, że od 2014 r. widać dynamiczną zmianę w obserwowanej dotąd sytuacji migracyjnej w Polsce. Kraj ten przestaje być postrzegany jedynie jako wysyłający

⁵⁶ A. Fihel, M. Okólski, *Ageing in Poland in the conditions of intensive international migration*, w: *Population ageing, labour market and public finance in Poland*, red. P. Lewandowski, J. Rutkowski, European Commission Representation in Poland, Warszawa 2018, s. 35–39.

swych obywateli za granicę i w coraz wyraźniejszym stopniu staje się krajem imigracyjnym⁵⁷. Zmienia się także geograficzne rozlokowanie cudzoziemców i choć województwo mazowieckie nadal pozostaje najchętniej wybieranym przez imigrantów jako miejsce pracy i zamieszkania, to udział pozostałych województw stale rośnie, a dysproporcja między mazowieckim i pozostałymi województwami nie jest już tak duża. W miarę wzrostu liczby cudzoziemców przybywających do Polski, coraz chętniej wybierają oni również średnie i małe miasta, a nawet tereny wiejskie, lecz dominacja dużych miast o chłonnym rynku pracy jest nadal wyraźnie widoczna. Coraz wyraźniejsza jest również imigracja osób uzyskujących pozwolenie na pobyt przekraczający 12 miesięcy, co zgodnie z definicją Eurostatu jest uważane za pobyt długoterminowy.

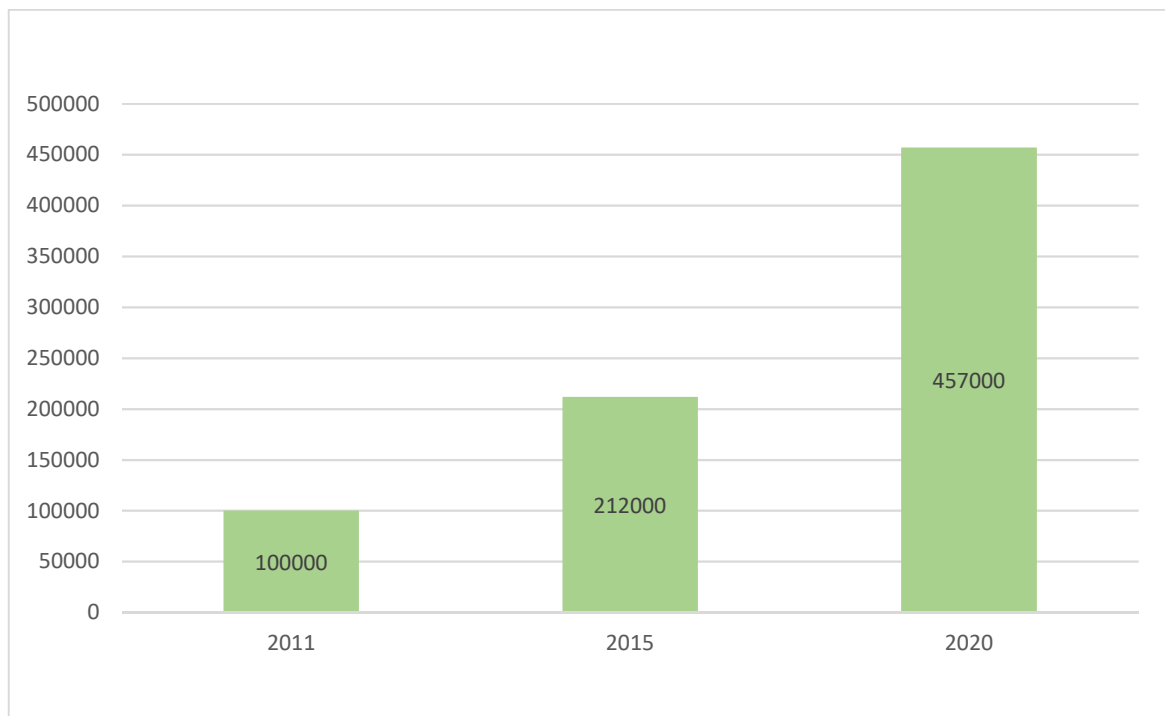
⁵⁷ M. Duszczyk, D. Pszczółkowska, D. Wach, *Warsaw: A new immigration city in search of its integration policy towards newcomers*, w: *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*, red. T. Caponio, P. Scholten, R. Zapata-Barrero, Routledge, London 2018, s. 130–142; M. Okólski, D. Wach, op. cit.

Rysunek 1 Liczba wydanych decyzji udzielających zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego UE w Polsce w latach 2014–2019 w podziale na województwa



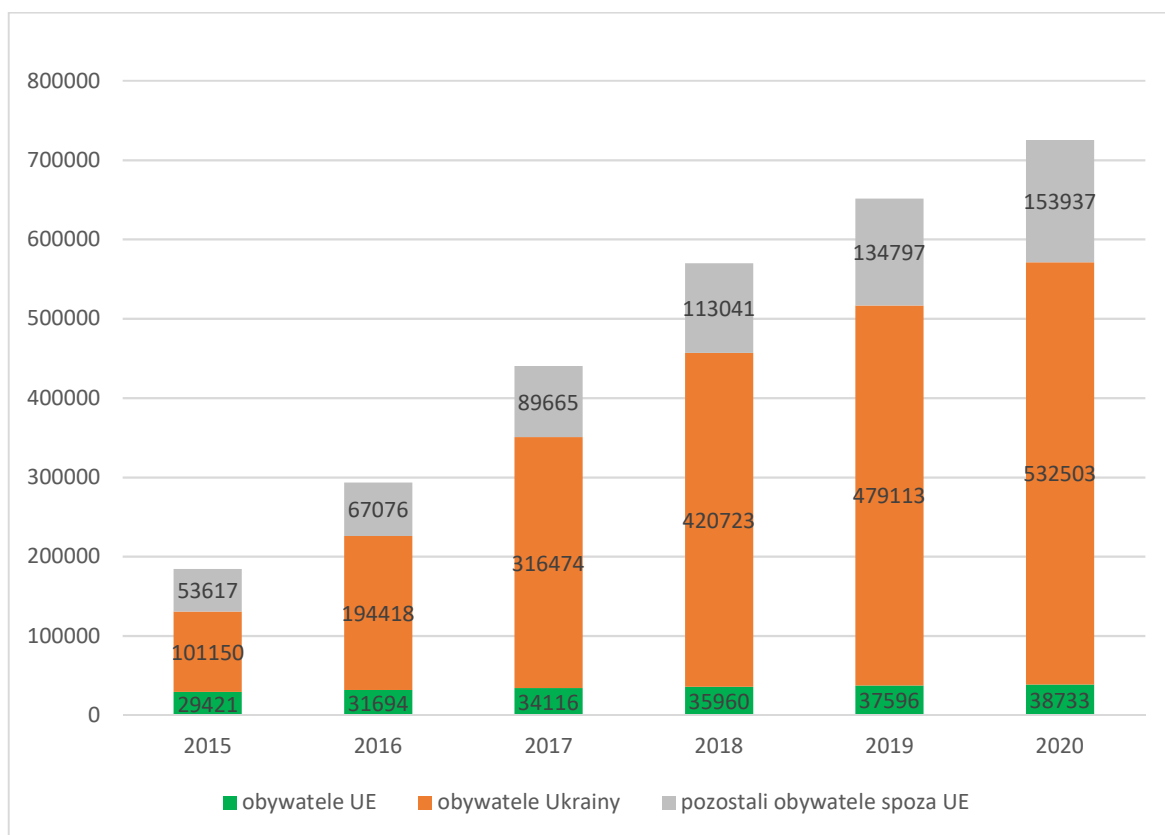
Źródło: migracje.gov.pl.

Rysunek 2 Cudzoziemcy przebywający w Polsce i legitymujący się ważnymi kartami pobytu w latach 2011, 2015, 2020



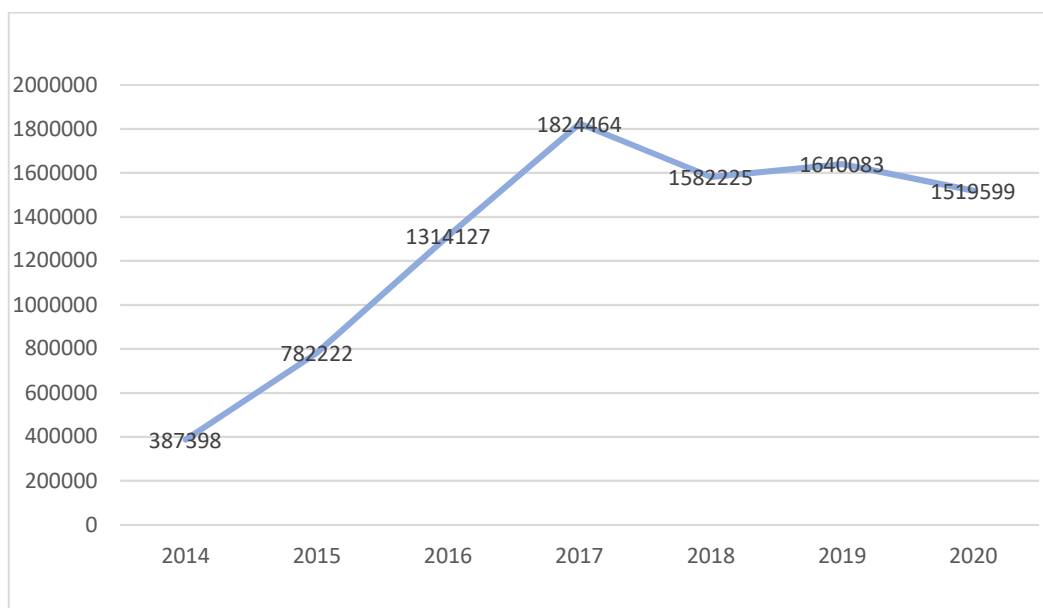
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Caritas Polska, „Biuletyn informacyjny” 2021, Nr 1, <https://migranci-uchodzcy-szczecin.caritas.pl/materialy-do-pobrania/>.

Rysunek 3 Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczenia emerytalnego i rentowych w Polsce w latach 2015-2020



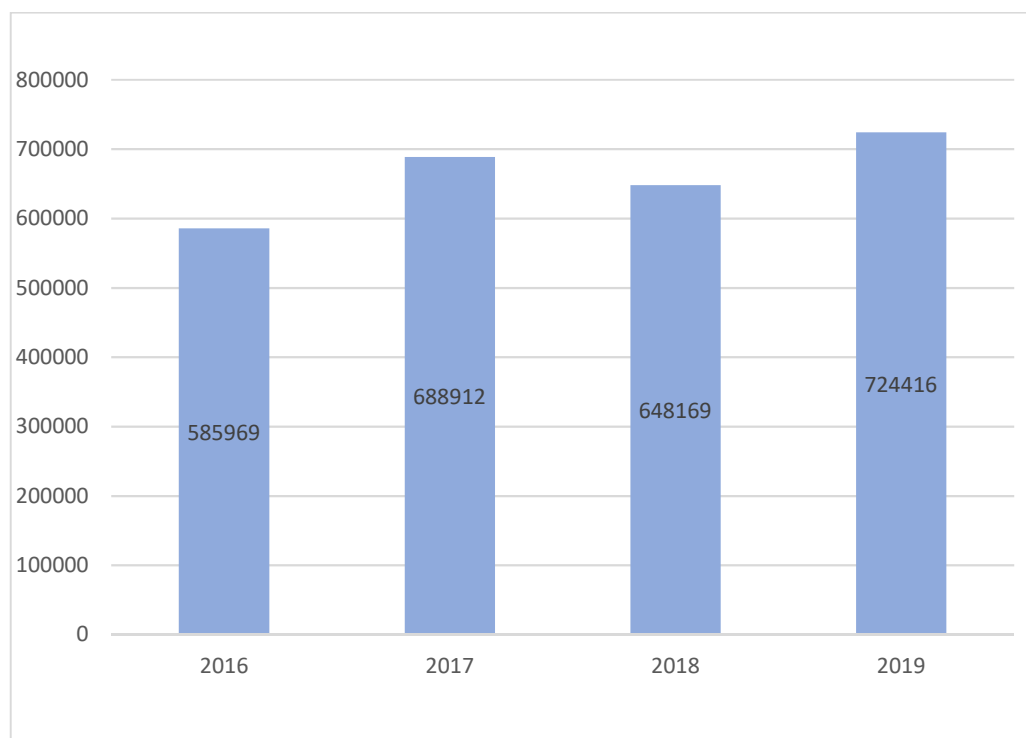
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ZUS, *Cudzoziemcy w polskim systemie ubezpieczeń społecznych*, 2021, https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpieczen+spolecznych+-+wydanie+2021_v2.pdf/235779ba-d43e-6dcf-4540-6352eeef697f.

Rysunek 4 Liczba oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy wpisanych do ewidencji w Polsce w latach 2014–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Departament Rynku Pracy MRPiPS, Rejestracja oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, 2018, <https://psz.praca.gov.pl/web/urząd-pracy/-/8180205-rejestracja-oswiadczen-pracodawcow-o-zamiarze-powierzenia-pracy-cudzoziemcow>; Departament Rynku Pracy MRPiT, Oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, wpisane do ewidencji oświadczeń (obowiązujące od 2018 r.), 2021, <https://psz.praca.gov.pl/web/urząd-pracy/-/8180211-oswiadczenia-o-powierzeniu-wykonywania-pracy-cudzoziemcowi-wpisane-do-ewidencji-oswiadczen-obowiazujace-od-2018-r->.

Rysunek 5 Liczba pierwszych pozwoleń pobytowych dla obywateli państw trzecich wydanych przez Polskę w latach 2016–2019



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat, First permits by reason, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00170/default/table?lang=en>.

3. Charakterystyka sytuacji migracyjnej w województwie kujawsko-pomorskim

Wyraźny, szczególnie po 2014 r., wzrost liczby cudzoziemców imigrujących do Polski wpłynął również na ich liczebność w województwie kujawsko-pomorskim. Bez wątpienia miasta takie jak Bydgoszcz czy Toruń mają wystarczający potencjał, by przyciągać na teren tego województwa poszukujących pracy cudzoziemców. Niemniej jednak, sąsiedztwo województwa mazowieckiego, wielkopolskiego, łódzkiego czy pomorskiego, będących jednymi z głównych destynacji, które wybierają cudzoziemcy, powoduje, że w kujawsko-pomorskim nadal nie można mówić o masowej imigracji. Należy jednak zwrócić uwagę, że tak jak w innych regionach w Polsce, tak i w województwie kujawsko-pomorskim, w ostatnich latach wyraźnie rosną liczby bezwzględne wydawanych pozwoleń na pracę czy rejestrowanych oświadczeń o powierzeniu zatrudnienia. Dominującą grupą, podobnie jak w całym kraju, są obywatele Ukrainy, na których zarejestrowano w kujawsko-pomorskim przeszło 90% wszystkich oświadczeń w latach 2017–2019. Trend ten prawdopodobnie będzie się również utrzymywał lub nawet pogłębiał w najbliższych latach.

Skokowy przyrost wydawanych zezwoleń na pracę nie świadczy jednak o liczbie cudzoziemców osiedlających się lub nawet przebywających w dłuższym okresie w województwie kujawsko-pomorskim. Dostępne dane dotyczące pozwoleń na pracę wydawanych w tym województwie wskazują, że od 2014 r. obserwujemy szybki przyrost

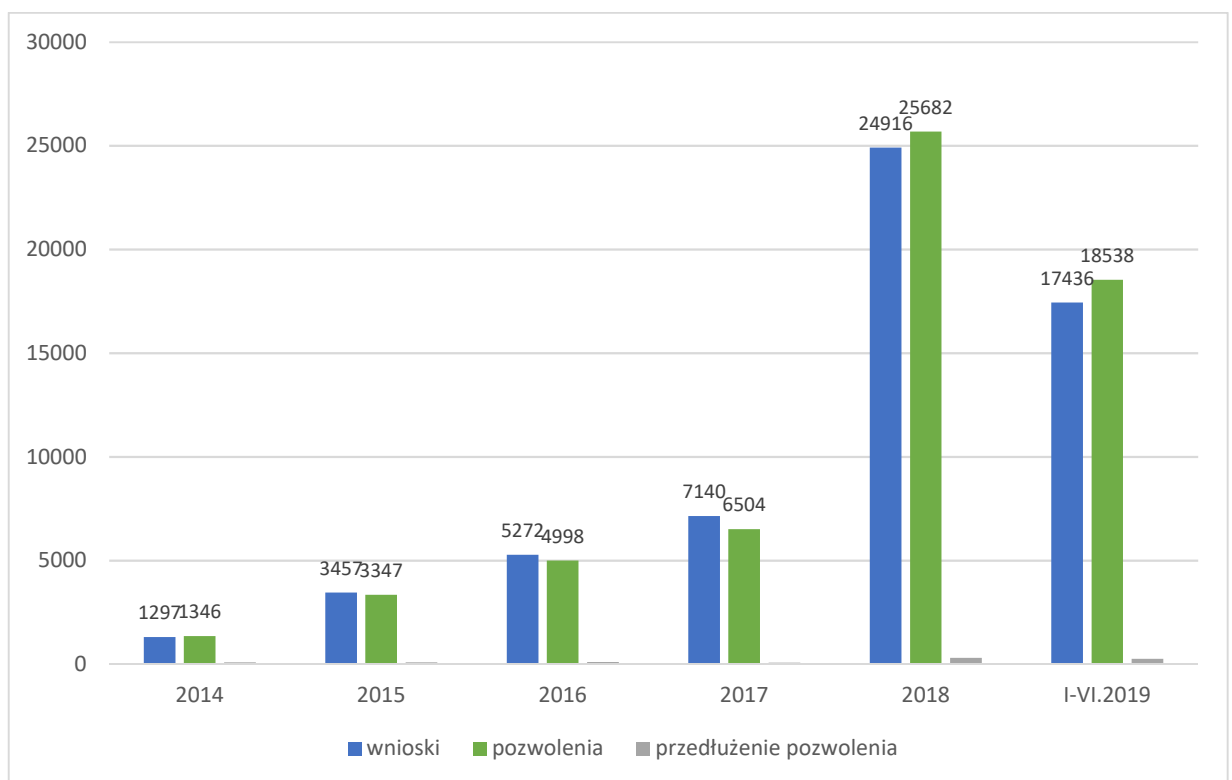
składanych wniosków o pozwolenie na pracę (kończących się zazwyczaj pozytywną decyzją), jak i samych wydawanych pozwoleń. W 2014 r. w kujawsko-pomorskim złożono 1.297 wniosków o pozwolenie na pracę i wydano 1.346 takich pozwoleń, w 2016 r. było to odpowiednio – 5.272 wnioski i 4.998 pozwoleń, w 2018 r. – aż 24.916 wniosków i 25.682 pozwoleń, natomiast w pierwszym półroczu 2019 r. – 17.436 wniosków i 18.538 pozwoleń (Rysunek 6). Niepokojąca jest natomiast niezwykle niska liczba przedłużanych zezwoleń na pracę – jedynie 77 przedłużeń w 2014 r., 95 w 2016 r., 297 w 2018 r. i 261 przedłużeń pozwoleń na pracę w pierwszym półroczu 2019 r. (zob. wykres 5). Tak małe wartości związane z przedłużeniem wcześniej wydanych pozwoleń na pracę mogą świadczyć o cyrkulacyjności migracji pracowników cudzoziemskich, ich odpływie do innych krajów Unii Europejskiej lub przechodzeniu do „szarej strefy” po wygaśnięciu dotychczasowego pozwolenia. Problem rotacji pracowników zagranicznych został również zauważony przez polskich pracodawców podczas posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu ds. Zarządzania Migracjami i Polityki Migracyjnej⁵⁸ z 1.04.2019 r. Wydaje się, że sytuacja, w której migracja do województwa kujawsko-pomorskiego ma wyraźnie krótkotrwały i cyrkulacyjny charakter, nie jest korzystna tak dla samych cudzoziemców jak i pracodawców czy szerszej społeczności przyjmującego. Choć podobna sytuacja występuje we wszystkich województwach w Polsce, a grupa cudzoziemców osiedlających się na dłuższy okres wciąż nie jest znacząca, to należałoby rozważyć prowadzenie działań ułatwiających pracownikom cudzoziemskim integrację w nowym miejscu zamieszkania, dostęp do wsparcia w dalszej legalizacji ich pobytu i wykorzystywania swojego potencjału, w tym na rynku pracy. Integracja jest bowiem procesem przynoszącym efekty w perspektywie długoterminowej, więc inwestowanie w działania tego typu może przynieść największy skutek, gdy są one ciągłe, długotrwałe i pozwalają cudzoziemcowi na stabilizację, a nie utrzymują go w poczuciu tymczasowości i konieczności szybkiego powrotu do kraju pochodzenia. Takie podejście jest szczególnie istotne w przypadku osób, które przybywają do Polski razem z rodziną lub gdy członkowie rodziny dołączają do nich w późniejszym okresie. O zwiększającej się liczbie takich cudzoziemców mogą świadczyć dane dotyczące liczby dzieci cudzoziemskich uczęszczających do kujawsko-pomorskich szkół. Mimo że ich liczba jest nadal niewielka, to w ostatnich latach obserwowany jest jej szybki, skokowy wzrost – w 2017 r. w kujawsko-pomorskich szkołach uczyło się zaledwie 591 cudzoziemskich dzieci, a w 2020 r. już 2.391 (Rysunek 7). Może on świadczyć o potencjalnej chęci osiedlenia się cudzoziemców w tym województwie na dłuższy okres lub na stałe.

Istotnym aspektem związanym z pobytem pracowników cudzoziemskich na terenie województwa kujawsko-pomorskiego jest także fakt, iż w dużej mierze polscy przedsiębiorcy poszukują pracowników wykonujących prace proste (ponad 46% w 2018 r. i ponad 44% wszystkich zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu pracy), robotników przemysłowych i rzemieślników (ponad 32% w 2018 r. i ponad 35% w 2019 r.) oraz operatorów i monterów maszyn i urządzeń (niemal 13% w 2018 r. i niemal 12% w 2019 r.). Dane te mogą świadczyć o niedoborze pracowników w ww. sektorach na rodzimym rynku pracy i konieczności sprowadzania ich z zagranicy. W tym kontekście wskazane jest stworzenie cudzoziemcom, ale i polskim pracodawcom, warunków, pozwalających na szybkie uznawanie kwalifikacji

⁵⁸ Więcej na temat Zespołu w części czwartej niniejszego raportu.

zawodowych oraz dalszy rozwój zawodowy czy przebranżowienie (np. szkolenia zawodowe, kursy językowe uwzględniające specjalistyczny język itp.). Statystyki dotyczące rejestrowanych oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, podobnie jak przytoczone powyżej dane, obrazują dynamiczny wzrost liczby cudzoziemców w kujawsko-pomorskim oraz chęć ich zatrudniania przez działających w tym województwie przedsiębiorców. Liczba zarejestrowanych oświadczeń wzrosła między rokiem 2013 a 2018 ponad 23-krotnie – z 2.919 oświadczeń do 68.758, a w 2017 r. liczba ta była jeszcze wyższa niż w 2018 r. i osiągnęła 69.115 (Rysunek 8).

Rysunek 6 Pozwolenia na pracę w województwie kujawsko-pomorskim od 2014 r. do pierwszej połowy 2019 r.



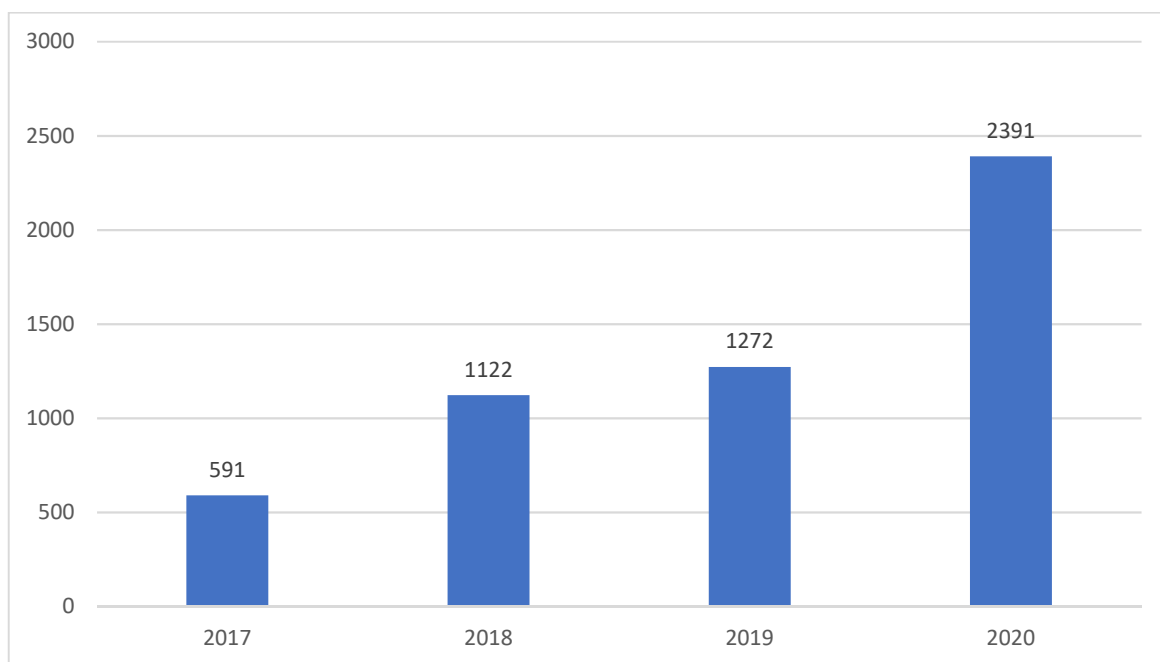
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu.

W województwie kujawsko-pomorskim nie obserwowano dotychczas zjawiska związanego z osiedlaniem się cudzoziemców, którzy uzyskali w Polsce ochronę międzynarodową (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą). Dostępne statystyki dotyczące realizacji Indywidualnych Programów Integracyjnych przez powiatowe centra pomocy rodzinie za lata 2000–2017 dowodzą, że województwo to znajduje się w grupie tych, w których ten rodzaj wsparcia cudzoziemców nie jest praktycznie realizowany – zaledwie 1,2% wszystkich IPI było realizowanych w kujawsko-pomorskim. Wieloletnie doświadczenie związane z realizacją programów integracji oraz wspieraniem uchodźców było dotychczas domeną zaledwie kilku dużych miast – Warszawy, Białegostoku i Lublina. W związku z coraz większym napływem cudzoziemców do Polski oraz stopniowym tworzeniem się sieci migracyjnych i zmianą kierunków, z których napływają osoby poszukujące ochrony międzynarodowej (w ostatnich latach odnotowano duży napływ obywateli krajów bezpośrednio graniczących z Polską, tj. Białorusi i Ukrainy), nie jest wykluczone, że również województwo kujawsko-pomorskie będzie musiało niebawem zmierzyć się z wyzwaniem integracji uchodźców. Nie należy również pomijać kwestii specyficznych potrzeb uchodźców oraz tworzenia systemu ich wsparcia integracyjnego, także na rynku pracy, szczególnie w związku z faktem funkcjonowania ośrodka dla cudzoziemców w Grupie pod Grudziądem.

Przedstawione powyżej dane statystyczne i zarysowane trendy wyraźnie wskazują, że w województwie kujawsko-pomorskim obserwujemy w ostatnich latach sytuację charakterystyczną dla wszystkich regionów Polski. Wyraźny wzrost liczby cudzoziemców, w szczególności pracowników krótkoterminowych legitymizujących się obywatelstwem ukraińskim, należy postrzegać jako sytuację stałą, która będzie utrzymywała się w najbliższych latach lub będzie się pogłębiała. Obecna dominacja migracji krótkoterminowych i cyrkulacyjnych nie powinna jednak przysłaniać stale rosnącej, choć nie tak znaczącej, migracji długoterminowej i osiedleńczej, a także możliwości napływu zauważalnej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Konieczne przy planowaniu rozwiązań integracyjnych i tych mających ułatwiać pobyt cudzoziemcom na terenie województwa, jest także uwzględnienie możliwości napływu osób, pochodzących z państw odległych kulturowo (w przeciwieństwie do Ukrainy czy Białorusi, które należy uznać za bliskie kulturowo). Mimo tzw. „ukrainizacji” migracji do Polski, coraz częściej obserwowany jest napływ cudzoziemców np. z Chin, Indii czy Nepalu⁵⁹. To właśnie osoby z krajów o odmiennej kulturze, języku i obyczajach, z uwagi na duży dystans kulturowy, w największym stopniu mogą być narażone na wykluczenie społeczne. Często mają one specyficzne potrzeby w zakresie integracji, a niekiedy stają przed nimi zdecydowanie większe wyzwania, nieobecne w przypadku cudzoziemców zaznajomionych z polską kulturą i realiami (np. odmienne zasady społeczne, inny system edukacji, a nawet kwestie związane z różnicami klimatu czy rodzaju żywności).

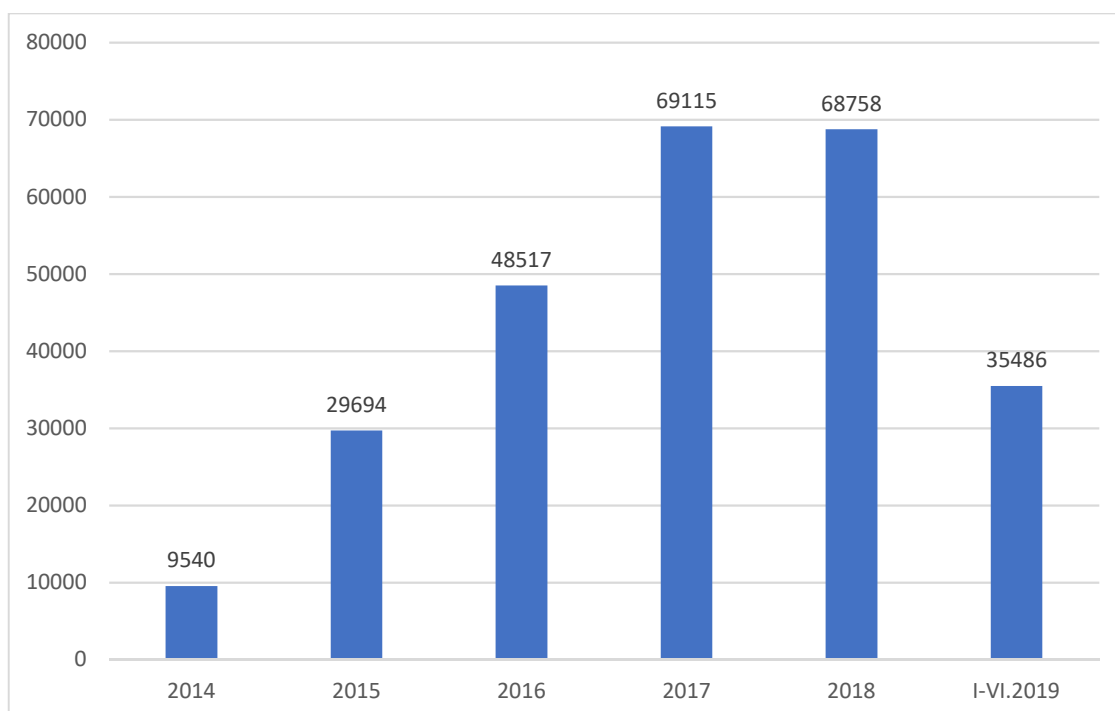
⁵⁹ Szerzej na ten temat: P. Strzelecki, M. Pachocka, op. cit.

Rysunek 7 Liczba uczniów cudzoziemskich w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2017–2020 (dane na 30.09)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Edukacji i Nauki, Uczniowie cudzoziemscy według gmin, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1426,liczba-uczniow-cudzoziemcow-wedug-gmin>.

Rysunek 8 Liczba oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy wpisanych do ewidencji w województwie kujawsko-pomorskim od 2014 r. do pierwszej połowy 2019 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przekazanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu.

4. Cudzoziemcy w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza sytuacji w kontekście planowanej regionalnej strategii integracji

Jak pokazuje praktyka działań integracyjnych w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich, to co można rozumieć jako politykę integracyjną nie jest wyłącznie domeną państwa na szczeblu centralnym. Rośnie rola inicjatyw mających na celu tworzenie lokalnych i regionalnych systemów, strategii i polityk integracji, co widać na przykładzie wybranych gmin⁶⁰, miast⁶¹ i regionów⁶² w Polsce.

Mając na uwadze zakres niniejszego raportu dotyczący szczebla wojewódzkiego, warto zwrócić uwagę na „Strategię integracji obywateli państw trzecich województwa zachodniopomorskiego na lata 2020–2030”⁶³, która została opracowana w ramach projektu pt. „Kompleksowy system wsparcia w zakresie adaptacji i integracji ze społeczeństwem obywateli państw trzecich przebywających na terenie województwa zachodniopomorskiego”, współfinansowanego z Programu Krajowego FAMI oraz budżetu państwa. W dokumencie tym przedstawiono m.in.: diagnozę sytuacji społecznej, rodzinnej, zawodowej, ekonomicznej

⁶⁰ Zob. P. Wyciechowski, W. Goszczyński, R. Baczyński-Sielaczek, J. Suchomska, K. Ślebioda, D. Rypa, Ł. Bartosik, J. Stankowska, M. Wróblewski, A. Paluszek, Ż. Kopczyńska, *Wielogłos – integracja uchodźców w polskich gminach*, Fundacja Emic/Pracownia Zrównoważonego Rozwoju, Toruń 2016, <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/4103/wieloglos-raport.pdf?sequence=1>.

⁶¹ Warszawa – *Cudzoziemcy w Warszawie: nieunikniona obecność*, red. M. Dutkiewicz, P. Majewski, Urząd m.st. Warszawy/Uniwersytet SWPS/Fundacja Obserwatorium, Warszawa 2017; P. Matusz, M. Pawlak, *Multi-level Governance of Integration Policy. Role of the Cities. Comparison of Warsaw and Prague*, „Przegląd Politologiczny” 2020, nr 4, s. 23–41; M. Duszczyk, D. Pszczółkowska, D. Wach, op. cit.; Kraków – seria publikacji opracowanych przez zespół badaczy w ramach Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji (OWiM), które jest wspólną inicjatywą Urzędu Miasta Krakowa i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie: <https://owim.uek.krakow.pl/index.php/publikacje/>; Wrocław – P. Matusz, *Cities towards migrants. Case study of local integration policies of Gdańsk and Wrocław*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2020, t. 8, nr 2, s. 22–36; P. Matusz-Protasiewicz, L. Kwieciński, *Kształtowanie lokalnych polityk integracji imigrantów – działania władz Gdańska i Wrocławia*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2018, nr 43(4), s. 125–142; Gdańsk – publikacje dotyczące wybranych aspektów Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego i Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot – P. Śleszyński, R. Wiśniewski, *Opracowanie strategii rozwoju Gdańskiego Obszaru Metropolitalnego do 2030 roku. Diagnoza sektorowa: Demograficzno-osadnicze uwarunkowania rozwoju OM i migracje*, Instytut Rozwoju/IGiPZ PAN, Warszawa/Gdańsk 2014, https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/11_%20Strategia%202030%20Diagnoza%20sektorowa%20OM%20Demografia%20i%20Osadnictwo.pdf; M. Siciarek, *Integracja imigrantów i imigrantek: przewodnik pomorski*, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot/Samorząd Województwa Pomorskiego, 2020, [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/58_%20Przewodnik%20integracja%20imigrantek%20i%20imigrant%C3%B3w\(1\).pdf](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/58_%20Przewodnik%20integracja%20imigrantek%20i%20imigrant%C3%B3w(1).pdf); M. Nowacka, *Analiza badania ankietowego dot. sytuacji i potrzeb w obszarze edukacji i integracji uczniów i uczennic z doświadczeniem migracji*, Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot, 2020, [https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/Analiza%20bada%C5%84%20edukacyjnych\(1\).pdf](https://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/Analiza%20bada%C5%84%20edukacyjnych(1).pdf); Lublin – *Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: perspektywa lokalna*, red. B. Rożnowski, T. Sieniow, Instytut na rzecz Państwa Prawa, Lublin 2013, <https://panstwowprawa.org/wp-content/uploads/2015/10/Integracja-cudzoziemc%C3%B3w-w-Polsce-i-Europie-perspektywa-lokalna.pdf>.

⁶² Warto zwrócić uwagę na publikacje dotyczące imigrantów w województwie opolskim autorstwa S. Kubiciel-Lodzińskiej – https://www.researchgate.net/profile/Sabina-Kubiciel-Lodzinska?fbclid=IwAR3cXA-MpyrrnFtOLi5gVC-do8c8qLF98N1218vNwMU5MsZam_N05EWG1JY, a także opracowanie strategii integracji obywateli państw trzecich województwa zachodniopomorskiego na lata 2020–2030 – Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o., *Strategia integracji obywateli państw trzecich województwa zachodniopomorskiego na lata 2020–2030*, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Wrocław/Szczecin 2020, <https://www.szczecin.uw.gov.pl/download.php?type=article&id=12314&download=29771>.

⁶³ Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o., op. cit.

obywateli państw trzecich w województwie zachodniopomorskim; uwarunkowania prawne, programy i strategie w zakresie pobytu, zatrudniania oraz integracji społecznej obywateli państw trzecich w UE i Polsce; analizę strukturalną instytucji wchodzących w interakcje z obywatelami państw trzecich na poziomie województwa; podsumowanie diagnozy wraz z prognozą zmian skali migracji oraz potrzeb integracji obywateli państw trzecich w okresie objętym strategią; założenia dla działań integracji obywateli państw trzecich oraz system realizacji strategii. Interesującym punktem odniesienia dla województwa kujawsko-pomorskiego może być kluczowy komponent tej strategii, czyli sformułowane założenia dla działań integracyjnych w województwie zachodniopomorskim, tj. wizja, misja oraz cele strategiczne integracji obywateli państw trzecich (Tabela 1).

Tabela 1 Wizja, misja oraz cele strategiczne integracji obywateli państw trzecich województwa zachodniopomorskiego

<p>Wizja: Województwo zachodniopomorskie otwarte, tolerancyjne i nastawione na integrację obywateli państw trzecich we wszystkich obszarach życia społeczno-rodzinnego i zawodowego, zarówno w wymiarze instytucjonalnym jak też w odniesieniu do społeczności lokalnych.</p>		
<p>Misja: Integracja obywateli państw trzecich w oparciu o partnerską współpracę, zasoby i potencjał instytucji oraz organizacji z województwa zachodniopomorskiego, które działają lub mogą działać na rzecz integracji.</p>		
<p>Cel 1. Pełna integracja społeczno-rodzinną obywateli państw trzecich w województwie zachodniopomorskim.</p>	<p>Cel 2. Wzmocniona integracja i aktywizacja zawodowa obywateli państw trzecich w województwie zachodniopomorskim.</p>	<p>Cel 3. Przyjazny klimat dla integracji (promocja i informacja skierowana do społeczeństwa).</p>

Źródło: Instytut Badawczy IPC Sp. z o.o., Strategia integracji obywateli państw trzecich województwa zachodniopomorskiego na lata 2020–2030, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Wrocław/Szczecin 2020, s. 123, <https://www.szczecin.uw.gov.pl/download.php?type=article&id=12314&download=29771>.

Również inne województwa wskazują na konieczność wypracowania systemowych rozwiązań integracyjnych w swoich dokumentach kierunkowych, jak np. „Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030”⁶⁴. Ponadto, w latach 2020–2024 badacze z Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego realizują projekt pt. „Polityki władz samorządowych województw łódzkiego i śląskiego wobec imigracji” (Narodowe Centrum Nauki)⁶⁵, co również wskazuje na działania władz regionalnych na rzecz uwzględnienia zarządzania migracją w prowadzonych przez nie politykach.

⁶⁴ *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030*, Załącznik do uchwały nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 r., https://pomorskie.eu/wp-content/uploads/2021/04/Za%C5%82%C4%85cznik-do-uchwa%C5%82y_SWP_376_XXXI_21_SRWP2030_120421.pdf.

⁶⁵ https://projekty.ncn.gov.pl/index.php?projekt_id=498332, <https://projekty.ncn.gov.pl/opisy/498332-pl.pdf>.

Jednym z województw podejmujących działania na rzecz wypracowania i implementacji regionalnej polityki migracyjnej jest kujawsko-pomorskie. Kluczowym dokumentem strategicznym w tym zakresie jest „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+” (SRW2030+)⁶⁶ przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2020 r. Na ten moment nie istnieje inny dokument porządkujący podejście do zarządzania migracjami na poziomie województwa. W Strategii mowa jest o kwestiach migracji międzynarodowych i napływu cudzoziemców kilkakrotnie. Po pierwsze, ma to miejsce w odniesieniu do tzw. wyzwań rozwojowych województwa:

- Wyzwanie Rozwojowe 1 (WR1): „Poprawa poziomu rozwoju społecznego mieszkańców województwa”:
 - wspomina się o odpływie ludności z województwa, szczególnie młodych, co wpłynie na procesy depopulacyjne (s. 12–13);
 - podkreśla się wzrost znaczenia i zapotrzebowania na cudzoziemskich pracowników (s. 15);
 - omawia się syntetycznie skutki imigracji ekonomicznej do Polski, w tym wskazuje na integrację cudzoziemców jako ważne zadanie polityki regionalnej (s. 15).
- Wyzwanie Rozwojowe 7 (WR7): „Wzmocnienie potencjału Bydgoszczy i Torunia jako ośrodków współodpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy i konkurencyjność województwa” – zwraca się uwagę na niski poziom imigracji zagranicznej do Torunia i Bydgoszczy jako dwóch ośrodków wojewódzkich, co świadczy o niższej atrakcyjności tych miast pod kątem osiedlania się w nich także przez cudzoziemców (s. 37–38).
- Wyzwanie Rozwojowe 9 (WR9): „Rozwój uzdrowisk” – mowa jest o cudzoziemcach jako jednej z grup klientów sektora uzdrowiskowego w województwie, których potrzeby należy rozpoznać.

Po drugie, kwestie migracji i integracji pojawiają się w części SRW2030+ poświęconej celom rozwoju do roku 2030. Celem nadrzędnym „Strategii Przyspieszenia 2030+” jest „Jakość życia typowa dla wysokorozwiniętych regionów europejskich”, który ma zostać osiągnięty poprzez realizację określonych działań w czterech kluczowych obszarach, tj. Społeczeństwo, Gospodarka, Przestrzeń i Spójność⁶⁷. W ramach Celu Głównego 2 (CG2): „Zdrowe, aktywne i zamożne społeczeństwo” w Obszarze Społeczeństwo jest mowa o planach sporządzenia polityki wojewódzkiej określanej jako „polityka migracyjna oraz pozyskiwania kadr dla rynku pracy województwa kujawsko-pomorskiego”⁶⁸. CG2 obejmuje pięć Celów Operacyjnych (CO), tj.: „21. Aktywność społeczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego; 22. Rozwój wrażliwy społecznie; 23. Zdrowie; 24. Kultura, sztuka i dziedzictwo narodowe; 25. Sport i aktywność fizyczna”⁶⁹. Problematyka cudzoziemska mieści się w CO21: „Aktywność społeczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego”⁷⁰, w ramach którego wyodrębnia się sześć

⁶⁶ *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+*, Załącznik do uchwały nr XXVIII/399/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2020 r., <https://kujawsko-pomorskie.pl/35295-prace-nad-strategia-2030>.

⁶⁷ Ibidem, s. 140–141.

⁶⁸ Ibidem, s. 151.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem, s. 153–154.

kierunków rozwoju (KR). Spośród nich KR2105 „Integracja społeczna cudzoziemców” oznacza „ogół działań mających na celu nabycie przez cudzoziemców zamieszkujących na terenie województwa, umiejętności niezbędnych dla integracji kulturowej. Dotyczy działań szkoleniowych i edukacyjnych wykraczających poza działania administracji rządowej wobec imigrantów i ma na celu przyspieszenie procesu integracji”⁷¹. Inne – ekonomiczne – spojrzenie na cudzoziemców przez pryzmat regionalnego rynku pracy – zawarto w kierunku rozwoju KR2202 („Dopasowanie liczby osób pracujących w obszarze pomocy społecznej i integracji, w tym w obszarze działalności opiekuńczych oraz kwalifikacji tych osób do rzeczywistych potrzeb społecznych”) w powiązaniu z KR3708 („Pozyskanie poza granicami kraju kadr dla gospodarki oraz usług publicznych realizowanych na terenie województwa oraz ich adaptacja do rynku pracy województwa”) oraz KR3709 („Pozyskanie spoza terenu województwa (na terenie Polski) kadr dla gospodarki oraz usług publicznych realizowanych na terenie województwa”)⁷². Kierunki rozwoju KR3708 i KR3709 wpisują się w Obszar: Gospodarka, w Cel Główny 3 (CG3): „Konkurencyjna gospodarka”, w Cel Operacyjny 37 (CO37): „Nowoczesny rynek pracy”⁷³. Ponadto, w ramach SRW2030+, wśród tzw. kluczowych projektów, uznanych za niezbędne dla przyspieszonego rozwoju województwa, znalazł się projekt nr 315 „Integracja cudzoziemców na kujawsko-pomorskim rynku pracy”, którego zakres wpisuje się w zadania administracji rządowej oraz Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Wspomniany projekt jest kierowany do cudzoziemców z państw trzecich (spoza UE), którzy zamieszkują na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Jego celem jest „poprawa dostępności do rynku pracy, instytucji publicznych, a także doskonalenie znajomości języka polskiego, tłumaczenia (ustne i pisemne na język polski), zapoznania z prawami i obowiązkami wynikającymi z porządku prawnego RP oraz wskazania możliwości korzystania z instytucji kultury”⁷⁴.

Z przeprowadzonej analizy treści Strategii wynika, że podejście w niej przyjęte w odniesieniu do integracji nie odzwierciedla do końca podejścia promowanego przez UE, zgodnie z którym, jak już wcześniej wspomniano w raporcie, integrację należy rozumieć jako proces dwukierunkowego oddziaływania migrantów i społeczeństwa przyjmującego. Powyższe podejście do migracji i integracji w ramach Strategii wskazuje, że cudzoziemcy są postrzegani jako cenny zasób demograficzny i społeczno-gospodarczy przez władze, który może pomóc w rekompensowaniu procesów depopulacyjnych w województwie. Preferowane jest osiedlanie się migrantów polskiego pochodzenia, szczególnie z Rosji, Ukrainy, krajów Środkowej Azji, a także osób powracających do Polski z emigracji zarobkowej. Preferowanie cudzoziemców z krajów bliższych kulturowo może skutkować podejściem wykluczającym (wszystkich innych cudzoziemców), a nie otwartym i włączającym wszystkich i dającym im równe szanse. Takie podejście może też nie sprzyjać przygotowywaniu się na przyjęcie w przyszłości migrantów z innych kultur itd., np. migrantów przymusowych, co *de facto* buduje politykę wyłączającą a nie integracyjną.

⁷¹ Ibidem, s. 158.

⁷² Ibidem, s. 159.

⁷³ Ibidem, s. 162, 176.

⁷⁴ Ibidem, s. 208.

W SRWK2030+ dostrzega się potrzebę prowadzenia działań z obszaru integracji społecznej, wskazując, że wsparcie integracyjne jest kluczowe dla obywateli spoza UE. Podkreśla się konieczność odpowiedniego przygotowania instytucji publicznych i wzmacnianie aktywności lokalnych NGO, które odgrywały dotychczas ważną rolę we wsparciu integracyjnym. Warta pogłębionej dyskusji jest kwestia preferencji dotyczących krajów pochodzenia imigrantów, mając na uwadze aktualne i przyszłe trendy migracyjne. W województwie kujawsko-pomorskim przeważa migracja o charakterze dobrowolnym, a nie przymusowym, co należy mieć na uwadze projektując przyszłą politykę w obszarze migracji i integracji. Wydaje się, że warto zwrócić uwagę na migracje edukacyjne cudzoziemców, stwarzając im jak najlepsze możliwości kształcenia nie tylko na uniwersytetach, ale także w ramach szkół średnich (zawodowych, technicznych). Wyzwania sektora edukacji opisane są szerzej w częściach – piątej i szóstej – raportu.

Wśród ważnych aktorów zarządzania migracjami w województwie kujawsko-pomorskim, warto wymienić Międzysektorowy Wojewódzki Zespół ds. Zarządzania Migracjami i Polityki Migracyjnej, powołany przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Jego celem jest „wypracowanie wojewódzkiego modelu integracji migrantów, który ułatwi pracę z klientem cudzoziemskim instytucjom z regionu oraz usprawni proces adaptacji i integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim”. Jak wynika z przekazanego przez WUP dokumentu z 2019 r., w ramach ww. Zespołu miało powstać pięć grup roboczych dla obszarów: kultura, rynek pracy, polityka społeczna, edukacja, bezpieczeństwo i sprawy obywatelskie⁷⁵. Przywołany szczegółowy protokół trzeciego posiedzenia Zespołu jest materiałem wartym dalszej uwagi w pracach nad strategią migracyjną i polityką integracyjną województwa. Dodatkowe informacje o Zespole są dostępne na stronie internetowej Fundacji EMIC⁷⁶. Na podstawie dostępnych źródeł nie jest możliwe dokonanie przeglądu i oceny prac Zespołu. Ważne jest, by budowaniem strategii zajmowały się osoby/grupy mające w tym doświadczenie, a sama strategia była wdrażana i okresowo ewaluowana.

Z analizy *desk research* wynika, że Fundacja EMIC jest kluczowym aktorem pozarządowym w obszarze wsparcia dla migrantów w województwie kujawsko-pomorskim. Działa ona od 2011 r., przy czym od 2015 r. rozpoczęła działania ukierunkowane na cudzoziemców o różnym statusie, w tym uchodźców⁷⁷. Jak EMIC informuje na swojej stronie, Fundacja zrealizowała kilka projektów na rzecz wsparcia migrantów i uchodźców w latach 2016–2018⁷⁸. W latach 2018–2021 był natomiast prowadzony projekt pt. „Masz prawo wiedzieć” w ramach Programu Krajowego FAMI we współpracy z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim⁷⁹. Jego kontynuacją jest projekt pt. „Masz prawo wiedzieć! Plus” realizowany wspólnie z Wojewodą Kujawsko-Pomorskim, w ramach którego zapewniane jest wsparcie prawne, psychologiczne, językowe i integracyjne cudzoziemcom spoza UE mieszkającym na

⁷⁵ Protokół Nr 3 z posiedzenia Międzysektorowego Wojewódzkiego Zespołu ds. Zarządzania Migracjami i Polityki Migracyjnej w dniu 1 kwietnia 2019 r.

⁷⁶ <https://emic.com.pl/institucje/miedzysektorowy-wojewodzki-zespol-ds-zarzadzania-migracjami-i-polityki-migracyjnej/>.

⁷⁷ <https://emic.com.pl/o-nas/>.

⁷⁸ <https://emic.com.pl/o-nas/nasze-dotychczasowe-projekty/>.

⁷⁹ Opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez WUP.

terenie województwa kujawsko-pomorskiego (PK FAMI jak poprzednio)⁸⁰. Innym projektem ostatnio realizowanym jest projekt pt. „Pracuj w Polsce!” współfinansowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Oś priorytetowa 9. Solidarne społeczeństwo, Działanie 9.1 Włączanie społeczne i rozwój usług opiekuńczych w ramach ZIT, Poddziałanie 9.1.1 Aktywne włączanie społeczne w ramach ZIT Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020⁸¹.

Partnerami instytucjonalnymi EMIC są: Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Miasto Bydgoszcz, Miasto Grudziądz, Szkoła Podstawowa im. Ułanów Wielkopolskich w Grupie, Pracownia Zrównoważonego Rozwoju z Torunia i Inleague-foundation w województwie kujawsko-pomorskim, a także Centrum Wsparcia Migrantów i Migrantek z Gdańska w województwie pomorskim⁸². Natomiast na jej liście partnerów biznesowych są: Nadwiślański Związek Pracodawców Lewiatan, Firma Mondi i Firma Stomil⁸³. Działalność Fundacji jest bardzo istotna dla wielopłaszczyznowego wsparcia integracyjnego cudzoziemców w województwie kujawsko-pomorskim, a dotychczasowa rola znacząca. Zasadne jest zachęcanie innych organizacji pozarządowych do większej aktywności w tym obszarze, aby tym samym umożliwić realizację większej liczby różnych projektów skierowanych do cudzoziemców i społeczeństwa przyjmującego. Ważne jest promowanie zróżnicowanych inicjatyw, tworzenie partnerstw, forów dialogu i wymiany idei, włączanie samych cudzoziemców i podkreślanie ich głosu, w tym poprzez stworzenie im warunków do zakładania stowarzyszeń i fundacji. Warto podjąć działania na rzecz włączenia sektora organizacji pozarządowych w województwie kujawsko-pomorskim w tematykę integracji, co pozwoliłoby wzbogacić ofertę integracyjną poprzez udrożnienie dostępu imigrantów do świadczonych przez NGO różnorodnych i specjalistycznych usług. Być może pozwoliłoby to na specjalizację poszczególnych organizacji w różnych formach wsparcia, np. pomoc prawna, interwencja kryzysowa, inicjatywy kulturalne, doradztwo zawodowe itd.

Poza wartościowymi projektami z portfolio Fundacji EMIC, warto dokonać krótkiego przeglądu innych inicjatyw w województwie kujawsko-pomorskim dotyczących obszaru migracji i integracji:

- Bydgoszcz należy do Unii Metropolii Polskich, gdzie funkcjonuje zespół ds. integracji⁸⁴.
- W lipcu 2019 r. na okres do 2023 r. powołano Bydgoską Radę ds. Równego Traktowania jako organ monitorująco-doradczy Prezydenta⁸⁵.
- W 2021 r. powstało Welcome Center dla studentów z zagranicy przy Wyższej Szkole Bankowej w Toruniu i Bydgoszczy jako odpowiedź na realną potrzebę związaną z rosnącą liczbą studentów zagranicznych rozpoczynających studia na tej uczelni; działanie jest realizowane w ramach projektu współfinansowanego przez UE w ramach Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej w latach 2021–2023⁸⁶.

⁸⁰ <https://maszprawowiedziec.com.pl/>.

⁸¹ <https://emic.com.pl/o-nas/projekty-zrealizowane/>.

⁸² <https://emic.com.pl/institucje/nasi-partnerzy-institucjonalni/>.

⁸³ <https://emic.com.pl/firmy/nasi-partnerzy/>.

⁸⁴ <https://metropolie.pl/o-nas/miasta>.

⁸⁵ <https://www.bydgoszcz.pl/ngo/rada-ds-rownego-traktowania/>.

⁸⁶ <https://centrumprasowe.wsb.pl/154482-welcome-center-pomoze-studentom-z-zagranicy>.

- W listopadzie 2021 r. podpisano umowę między Wojewodą Kujawsko-Pomorskim, Komendantem Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy i Komendantem Placówki Straży Granicznej w Bydgoszczy na rzecz uruchomienia wsparcia dla cudzoziemców – ofiar przestępstw (które ma obejmować: punkt pomocy, infolinię oraz dyżury przedstawicieli m.in. policji i straży granicznej) w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁸⁷.

5. Wnioski i potencjalne kierunki działań w zakresie integracji cudzoziemców w województwie kujawsko-pomorskim

W świetle międzynarodowego rankingu MIPEX, czyli Indeksu Polityki Integracji Migrantów, który ocenia 56 państw w ośmiu obszarach integracji migrantów (mobilność na rynku pracy, łączenie rodzin, edukacja, zdrowie, partycypacja polityczna, pobyt stały, dostęp do obywatelstwa i antydyskryminacja), Polska z wynikiem wskaźnika w 2019 r. na poziomie 40 (przy skali jego wartości od 0 do 100) znalazła się w grupie krajów umiarkowanie nieprzyjaznych migrantom, gdzie nie mają oni takich samych szans jak obywatele⁸⁸. Polska jest państwem, które co prawda otworzyło granice dla imigrantów, szczególnie tych ekonomicznych, ale nie oferuje im szans i możliwości dostępnych Polakom. Mimo to sytuację, w której Polska obecnie się znajduje, można ocenić jako względnie korzystną, ponieważ istnieją warunki do stosunkowo komfortowego budowania z awczasu sprawnych rozwiązań integracyjnych. Decydują o tym takie czynniki jak:

- stosunkowo dobrze określone kanały i warunki imigracji, a także – do momentu wystąpienia kryzysu na granicy wschodniej UE/Polski z Białorusią w sierpniu 2021 r. – brak kryzysów czy konfliktów związanych z napływem imigrantów (np. na tle narodowościowym czy etnicznym),
- względne podobieństwo kulturowe i językowe imigrantów, którzy najczęściej przyjeżdżają do Polski,
- względny konsensus społeczny wokół faktu, że Polska potrzebuje imigrantów zasilających braki na krajowym rynku pracy,
- stosunkowo nowa sytuacja związana z napływem imigrantów i możliwość uczenia się z doświadczeń europejskich, w tym wdrażania rozwiązań, które mogą zapobiegać negatywnym konsekwencjom imigracji (np. separacji grup mniejszościowych, konfliktów czy wzajemnej nieufności).

Jednocześnie wydaje się, że decydom wielokrotnie brakuje rozeznania w źródłach opisujących i porządkujących zagadnienia związane z migracjami, w tym przede wszystkim pozwalającymi na dokładne zrozumienie czym jest integracja cudzoziemców i jak należy procesami integracji zarządzać. Istotnym aspektem jest także, poza dostępem do opracowań opisujących zjawisko integracji, polityk integracyjnych i dobrych rozwiązań znanych z państw Europy Zachodniej, umiejętność przeniesienia ich na warunki polskie. Nie ulega wątpliwości, że dylematy związane z podejściem do kwestii integracji cudzoziemców, które znamy z państw o bogatej i długoletniej historii imigracyjnej, różnią się od tych, z którymi borykają się lub

⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/uw-kujawsko-pomorski/wsparcie-dla-cudzoziemcow--projekt-w-ramach-funduszu-bezpieczenstwa-wewnetrznego>.

⁸⁸ <https://www.mipex.eu/key-findings>.

niebawem będą się mierzyć polskie samorządy. Należy tu podkreślić, iż poszczególne działania integracyjne warto nie tylko dostosowywać do potrzeb danego państwa, ale też do uwarunkowań regionalnych.

Powyższe wyzwania prowadzić mogą do wielości podejść do integracji w ramach jednego państwa. Istotne jest jednak, by były one możliwie głęboko przemyślane i oparte na wiedzy naukowej, badaniach i dostępnych danych, by uniknąć „intuicyjnego” zarządzania integracją, na którą „każdy ma jakiś pomysł” oraz niewłaściwego odczytywania przyczyn potencjalnych problemów, które mogą być rezultatami niewłaściwej polityki i nieskutecznych działań. Unikać należy również podejścia opartego na działaniach doraźnych – „łataniu dziur” – zamiast budowania trwałych podstaw dla integracji. W dobie coraz intensywniejszych wyzwań migracyjnych i demograficznych przed jakimi staje Polska istotne jest bowiem podejście oparte na budowaniu warunków dla osiedlenia się imigrantów, w tym w województwie kujawsko-pomorskim, i umożliwieniu ich integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

Jak wspomniano powyżej, nie istnieje jedna recepta na integrację imigrantów, a Polska i poszczególne jej regiony stają przed nowym wyzwaniem w tym zakresie. Istotna jest zatem próba uporządkowania kierunków i obszarów działań integracyjnych. Pozwoli to na określenie celów, priorytetów, a także etapów działań realizowanych na poziomie województwa oraz przeprowadzenie ich ewaluacji ułatwiającej ustalenie czy obrany kierunek jest właściwy. Takie podejście można oprzeć na czterech punktach odniesienia, które obejmują:

1. Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027 (Komisja Europejska)⁸⁹;
2. Ocenę dotychczasowych działań integracyjnych w UE i rekomendacje / niezbędne korekty na przyszłość;
3. Analizę instytucjonalną polegającą na ustaleniu, które instytucje są kluczowe i w jakim zakresie dla imigrantów w życiu codziennym w danym regionie;
4. Przyjęcie modelu określającego role i zadania poszczególnych podmiotów uczestniczących w procesach integracji.

Pierwszy z przytoczonych elementów, poza swą wartością porządkującą obszary polityk integracyjnych oraz określających jak jest ona rozumiana, wydaje się niezwykle istotny w świetle możliwości wykorzystania środków z funduszy europejskich (np. Fundusz Azylu, Migracji i Integracji czy Europejski Fundusz Społeczny), mających wspierać lokalne działania integracyjne i pozwalające na włączanie potencjalnie wykluczonych osób do życia społecznego.

Krytyczna refleksja nad tym, co w krajach z większym niż Polska doświadczeniem w zakresie integracji cudzoziemców się powiodło a co nie przyniosło spodziewanych efektów i jakie były tego przyczyny, jest kolejnym, niezwykle istotnym elementem budowania nowych systemów wsparcia integracyjnego. Kluczowe wydaje się tu, by do integracji podejść z namysłem i nie powielać podejść, które przynoszą niekiedy skutki odwrotne od zamierzonych – nawet jeśli z założenia miały przynosić pozytywne rezultaty i służyć spójności społecznej.

Analizie należy też poddać nie same założenia tworzonej polityki integracyjnej, lecz również jej praktyczne zastosowanie, warunki w jakich będzie ona wdrażana, a także aktorów,

⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758>

którzy za ten proces będą odpowiedzialni. Obszar ten odnosi się przede wszystkim do dostępności usług publicznych, występujących w nich barier i sposobów ich niwelowania.

Finalnie, warto poddać refleksji, jaki model integracji należałoby przyjąć, tak, by w największym stopniu odpowiadał potrzebom i możliwościom danego regionu. Jako przykład rozwiązania, które okazało się nie tylko skuteczne, ale też możliwe do zaimplementowania w różnych warunkach regionalnych, posłużyć mogą doświadczenia hiszpańskie, a w szczególności te przyjęte przez katalońską Barcelonę.

1.

Plan działania Komisji Europejskiej na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027⁹⁰ obejmuje działania w wielu obszarach polityk sektorowych, które Komisja uznała za kluczowe dla integracji. Należą do nich:

- Edukacja – w tym również nauka języka kraju przyjmującego – np. języka polskiego jako obcego/drugiego, włączenie dzieci z doświadczeniem migracji w różne formy wczesnej opieki i nauki przedszkolnej, szkolenia dla nauczycieli oraz edukacja obywatelska.
- Zatrudnienie – w obszarze rynku pracy podkreśla się wagę szkoleń zawodowych i dopasowania kwalifikacji. Działania te powinny być podejmowane możliwie szybko po przyjeździe cudzoziemca, co ma prowadzić do szybszej integracji na rynku pracy. Kolejnym elementem jest również wsparcie dla przedsiębiorczości migrantów.
- Dostęp do usług – w dokumencie Komisji Europejskiej podkreśla się przede wszystkim znaczenie dostępu do usług mieszkaniowych oraz zdrowotnych, jako podstawowych i mających istotny wpływ na pozostałe obszary integracji.
- Partycypacja – Plan zakłada także aktywne włączanie migrantów w działania społeczne, które wspierają wymianę idei oraz integrację ze społecznością przyjmującą, jak również udział migrantów w życiu kulturalnym czy zwalczanie dyskryminacji.

W powyższym dokumencie podkreślono wagę koordynacji i współpracy na rzecz integracji między różnymi aktorami poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego oraz potrzebę wzajemnego uczenia się między państwami członkowskimi UE. Ważną kwestią są również działania mające charakter „wsparcia przedwyjazdowego” migrantów (m.in. informowanie o warunkach zatrudnienia w danym państwie zanim migranci opuszczą swoją ojczyznę) oraz praca nad otwartością społeczności przyjmujących migrantów, by nie były one wrogie lub uprzedzone wobec imigrantów. O ile działania w krajach pochodzenia migrantów pozostają głównie w gestii organów centralnych, o tyle kampanie skierowane do społeczności lokalnej w danym regionie i praca na rzecz otwartej postawy oraz podwyższanie kompetencji międzykulturowych, np. wśród nauczycieli czy uczniów szkół, wydaje się leżeć w kompetencjach władz lokalnych.

Obszary określone przez Komisję Europejską jako istotne dla integracji, tj. edukacja, rynek pracy, dostęp do usług oraz potrzeba partycypacji i integracja kulturowa, należy uznać

⁹⁰ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027”*, Bruksela, 24.11.2020, COM(2020) 758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758&from=EN>.

za uniwersalne i przystające do potrzeb każdego państwa i regionu, bez względu na ich uwarunkowania lokalne.

Dowodzą temu przykłady znane z Polski, gdzie integracja w obszarze rynku pracy staje się coraz istotniejszym wyzwaniem. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na złożoność i wciąż małą przejrzystość procesów i aktorów mających duże znaczenie w integracji ekonomicznej w Polsce. Prawidłowa ocena sytuacji wymaga szerokiej i dogłębnej diagnozy pojawiających problemów i wyzwań, a następnie analizy możliwych rozwiązań oraz określenia celów województwa w obszarze integracji ekonomicznej migrantów.

Za przykład może tu posłużyć zjawisko zatrudnienia imigrantów przez agencje zatrudnienia. Jak wskazuje Agata Górny, na bydgoskim rynku pracy, gdzie w roku 2018 dominowało zatrudnienie cudzoziemców w przemyśle, współpracę z agencjami zatrudnienia deklarowała prawie połowa migrantów⁹¹. Na Pomorzu zatrudnienie przez agencje deklarowało 30% imigrantów, a w dolnośląskim 25% badanych. Choć większość badanych migrantów (prawie 70%) była zadowolona z usług agencji pośrednictwa pracy (zwracali oni uwagę na to, że dzięki agencji szybciej znaleźli pracę, mieli większą szansę na uzyskanie umowy o pracę oraz na pracę zgodną ze swoimi kwalifikacjami), to jednak znaczna część była niezadowolona ze swojej współpracy z agencjami. Prawie połowa z nich twierdziła, że otrzymywała w tej sytuacji niższe zarobki niż gdyby została zatrudniona bezpośrednio przez pracodawcę. Niezadowoleni migranci wskazywali ponadto na różne aspekty związane z tym, że praca, jaką otrzymali za pośrednictwem agencji zatrudnienia, nie spełniała warunków ustalonych wcześniej z pośrednikiem – zaoferowana praca nie spełniała ich oczekiwań, zawarta umowa była niekorzystna, agencja nie wywiązała się ze swoich zobowiązań. Przykład agencji pracy pokazuje, że ich działalność nie jest wystarczająco przejrzysta i może prowadzić do nadużyć, w tym do naruszania praw pracowniczych. Szersza analiza tego zjawiska pozwolić może na minimalizację nagannych przypadków działania tego aktora w obszarze rynku pracy, a także, przy wykorzystaniu doświadczeń zachodnioeuropejskich, może doprowadzić do jego aktywnego udziału w procesie integracji, nie tylko jako pośrednika w procesie zatrudniania imigrantów.

Kolejnym przykładem na uniwersalność działań wskazanych w Planie działania Komisji Europejskiej na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027 jest potrzeba aktywnego udziału w integracji w polu edukacji.

Raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) „O kształceniu dzieci cudzoziemskich i polskich powracających do kraju” z 2020 r.⁹² w swych konkluzjach wskazuje silną potrzebę wsparcia środowiska szkół: inwestycji w kompetencje nauczycieli, na których barkach spoczywa najczęściej samodzielna odpowiedzialność za proces nauczania i wychowania uczniów, oraz

⁹¹ A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Szulecka, M. Bitner, M. Okólski, U. Siedlecka, A. Stefańczyk, op. cit.; A. Górny, K. Kołodziejczyk, K. Madej, P. Kaczmarczyk, *Nowe obszary docelowe w migracji z Ukrainy do Polski. Przypadek Bydgoszczy i Wrocławia na tle innych miast*, „CMR Working Papers” 2019, nr 118(176); *Analiza i komentarze dr hab. Agaty Górny do badania zrealizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku dla potrzeb imigrantów z Ukrainy i Białorusi dla określenia działań, koniecznych do podjęcia, w celu stworzenia im przyjaznych warunków do życia i pracy w województwie pomorskim*, 2020, https://www.porp.pl/uploads/original/072020/16/77e1074f3a_Agata-Gorny-Analiza-i-komentarze.pdf.

⁹² Najwyższa Izba Kontroli, *Kształcenie dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców. Informacja o wynikach kontroli*, KNO.430.014.2019, Nr ewid. 42/2020/P/19/028/KNO, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2021.

wsparcie uczniów i ich rodziców. NIK zwraca również uwagę na „zupełny brak zainteresowania tą kwestią Ministra Edukacji Narodowej, który odpowiada za politykę oświatową. (...) Minister Edukacji Narodowej, odpowiedzialny za koordynację i realizację polityki oświatowej państwa, w zasadzie nie planował i nie organizował działań związanych z kształceniem dzieci przybywających z zagranicy, mimo rosnącej skali tego zjawiska. Nie dysponował żadnymi danymi dotyczącymi takich uczniów, nie monitorował ani nie analizował tych kwestii, chociaż miał do dyspozycji dane zawarte w bazie Systemu Informacji Oświatowej (SIO). (...) Minister nie analizował potrzeb związanych z doskonaleniem zawodowym nauczycieli pracujących z uczniami oraz z ukierunkowanym na ich rzecz doradztwem metodycznym (...)”⁹³. W takiej sytuacji, „okazuje się, że stosunkowo mocnym ogniwem są nauczyciele, którzy mimo instytucjonalnego braku wsparcia wykonują swoją pracę w większości z zaangażowaniem”⁹⁴.

W polskim kontekście niezwykle istotnym obszarem, wskazanym przez Komisję Europejską, jest również kwestia dostępu do usług, a właściwie jego ograniczenie. Jak wynika z badań Ośrodka Badań nad Migracjami UW, na 80% imigrantów posiadających ubezpieczenie zdrowotne, z publicznego systemu ochrony zdrowia korzysta zaledwie 3% uprawnionych. Można zatem wnioskować, że jednym z powodów takiej sytuacji jest niezrozumienie i niedostępność placówek publicznej opieki medycznej, mimo że teoretycznie mogą z nich korzystać. Jak wynika z przywoływanego już protokołu z posiedzenia Międzysektorowego Wojewódzkiego Zespołu ds. Zarządzania Migracjami i Polityki Migracyjnej z 2019 r. także w województwie kujawsko-pomorskim występują wyzwania związane z dostępnością do usług dla cudzoziemców. Wymienić tu należy nie tylko kwestie związane z legalizacją pobytu cudzoziemców, ale również sprawy załatwiane w instytucjach samorządowych (np. kwestie meldunkowe, brak możliwości wypełniania stosownych wniosków w języku polskim), dostęp do Policji czy Straży Miejskiej, a także utrudniona możliwość najmu lokali mieszkalnych czy dostępu do edukacji.

2.

Unia Europejska stara się podchodzić do zagadnienia integracji w sposób proaktywny i pragmatyczny, niemniej tworzenie i realizacja polityk integracyjnych pozostaje nadal w gestii państw członkowskich. Skutkuje to wielością rozwiązań i podejść, które są niekiedy bardzo zróżnicowane, także w ramach poszczególnych państw. Warto zatem krytycznie, lecz także konstruktywnie podejść do analizy dotychczas realizowanych polityk i wykorzystać je jako inspirację dla tworzenia polityk regionalnych w Polsce.

Jednym z istotnych źródeł analizujących dotychczasowe podejścia znane z państw Europy Zachodniej jest publikacja pt. „Europejskie wyzwanie migracyjne: od integracji do włączania społecznego”⁹⁵, brukselskiego think-tanku Friends of Europe (FoE), zrzeszającego intelektualistów o imigranckich korzeniach. Na podstawie wieloletnich doświadczeń w

⁹³ Najwyższa Izba kontroli (NIK), *NIK o kształceniu dzieci cudzoziemców i obywateli polskich powracających do kraju*, 08.09.2020, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ksztalcenie-dzieci-cudzoziemcow-i-powracajacych-do-kraju.html>.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ S. Islam, A. Rohde, G. Huerta, *Europe's migration challenge: from integration to inclusion*, Friends of Europe, 2019, <https://www.friendsofeurope.org/insights/europes-migration-challenge-from-integration-to-inclusion/>.

realizacji polityk integracyjnych, m.in. w Wielkiej Brytanii, FoE wskazuje, że działania dedykowane jedynie dla imigrantów, takie jak m.in. kursy integracyjne/adaptacyjne, jak i różnego rodzaju programy wsparcia, mogą nieść ze sobą ryzyko wzmocnienia separacji społecznej migrantów, poczucia odmienności oraz napięć społecznych wokół postrzeganej jako „uprzywilejowana” pozycji migrantów w społeczeństwie. W związku z takim zagrożeniem pożądanym rozwiązaniem może być włączenie migrantów, umożliwienie im korzystania z rozmaitych form wsparcia na równi z innymi członkami społeczności. Takie podejście ma umożliwić realizację procesów integracji wewnątrz społeczności, w których zamieszkują, skutkujących bardziej naturalnym włączaniem ich w ogół społeczeństwa niż tworzenie dedykowanych „kursów dla migrantów”. Należy tu jednak podkreślić, że część działań musi odpowiadać na szczególne potrzeby grup imigrantów, które nie wystąpią w społeczności przyjmującej (np. kursy językowe). Należy jednak dostrzegać pojawiające się ryzyka dzielenia społeczności według klucza my–oni i utrwalania podziałów oraz wykluczenia społecznego migrantów. Jako alternatywę FoE proponuje polityki włączenia społecznego – polityki ogólne dla wszystkich mieszkańców: „Społeczeństwa włączające/inkluzywne zapewniają wszystkim członkom społeczeństwa możliwość uczestniczenia w równym stopniu w życiu politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Uznają, że istnieje wiele sposobów bycia Europejczykami a ‘Europejczycy z korzeniami’, o płynnej, zmieniającej się i wielorakiej tożsamości są pełnoprawnymi członkami społeczeństw. Innymi słowy, polityki włączające sprzyjają poczuciu wspólnoty i zaszczepiają poczucie przynależności – niewykluczenia czy inności”⁹⁶.

Wśród kluczowych rekomendacji FoE dla realizacji polityki integracyjnej/włączenia społecznego, można wskazać następujące trzy kwestie⁹⁷:

- W procesach integracji warto traktować migrantów – i mówić o nich – jako o części społeczeństwa, a nie jako o „grupie wykluczanej”, która ma „obowiązek integracji”.
- Budować należy kompleksowe polityki włączenia społecznego i przeciwdziałania nierównościom, które przyniosą korzyści wszystkim osobom, które w społeczności lokalnej potrzebują wsparcia. Koncentracja na specjalnych/wydzielonych programach dla uchodźców i migrantów może podsycać niechęć do nich.
- Należy szukać sposobów, aby zachęcić zaadaptowane już społeczności migrantów do wspierania nowoprzybyłych zamiast obawiać się „gettoizacji”. Na pierwszych etapach po przyjeździe do nowego kraju wsparcie wewnątrz społeczności kraju pochodzenia może być bardzo pomocne. Nie tylko nie należy tych wysiłków oceniać negatywnie, ale warto szukać dróg współpracy dla jak najlepszego przyjęcia imigrantów w społecznościach lokalnych wraz z lepiej już zintegrowanymi migrantami.

Kluczową kwestią podjętą przez FoE jest potrzeba transformacji polityk w kierunku szeroko rozumianego włączenia społecznego „dla wszystkich”, które nie będzie antagonizować społeczności i w konsekwencji skazywać migrantów na uprzedzenia i dyskryminację. Polityki wyraźnie podkreślające „inność” imigrantów często nie wzmocniają poczucia przynależności u samych imigrantów, mogą także negatywnie wpływać na spójność społeczną. Inną ważną kwestią w tym obszarze jest harmonizowanie relacji międzygrupowych między społecznością

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

przyjmującą (np. Polakami) a społecznością migrantów. Integracja powinna, z definicji, być procesem dwukierunkowym, w którym obie społeczności poznają się i wypracowują właściwy dla nich, oparty na równym traktowaniu i włączeniu społecznym charakter wzajemnych relacji, czerpiący z potencjałów wszystkich członków społeczności. W praktyce oznacza to jednak często oczekiwanie od migrantów, by stali się jak ludność lokalna, co jest w gruncie rzeczy nieosiągalne: m.in. mimo świetnej znajomości języka trudno pozbyć się ojczystego akcentu, niewskazane jest również porzucanie własnych tradycji czy pamięci historycznej. To obszary wrażliwe a model współczesnych społeczeństw powinien, zdaniem FoE, z jednej strony dawać jasne ramy oczekiwań (kulturowych, prawnych) wobec osób przyjezdnych, jak również gwarantować elementarne poszanowanie dla ich tożsamości kulturowej czy językowej.

W kontekście tworzenia polityki integracyjnej dla województwa kujawsko-pomorskiego warto zatem uwzględnić koncepcję zaproponowaną przez Friends of Europe, przy jednoczesnym odniesieniu jej do uwarunkowań lokalnych, specyficznego modelu społecznego i wsparcia socjalnego w Polsce, który znacząco odbiega od tych znanych z państw nordyckich czy Europy Zachodniej. Niemniej koncepcje prezentowane przez FoE są przykładem na to, że rozwiązania odpowiadające na potrzeby danej grupy mogą okazać się, w dłuższej perspektywie czasowej, dodatkowo wykluczające, a przez to nie przynoszące spodziewanych efektów.

3.

Programowanie polityki integracyjnej opartej na właściwych przesłankach i zakładającej skuteczne działania integracyjne, nie gwarantuje jeszcze sukcesu. Kluczowym elementem procesu integracji jest wdrażanie działań integracyjnych: wyposażenie poszczególnych aktorów we właściwe narzędzia i kompetencje oraz adaptacja działań instytucji. Mimo że cudzoziemcy będą korzystać w większości z tych samych usług poszczególnych instytucji jak Polacy, to w odróżnieniu od Polaków mogą napotykać na niewidoczne dla tych ostatnich przeszkody.

Podstawową różnicą w dostępie do usług i w kontaktach z polskimi instytucjami, której nie doświadczają obywatele Polski, jest kwestia tzw. legalizacji pobytu cudzoziemców i uzyskiwania stosownych dokumentów umożliwiających podejmowanie zatrudnienia. Jak się okazuje, przewlekłość procedur, ich niezrozumienie oraz bariery w możliwości kontaktu z urzędami wojewódzkimi, powodują, że część imigrantów traci zaufanie do wszelkich instytucji, a niekiedy decyduje się na naruszanie procedur w związku z brakiem ich zrozumienia (np. praca bez odpowiedniego zezwolenia).

Ponieważ intensywna imigracja do Polski to kwestia kilku ostatnich lat, wiele instytucji publicznych, jak szkoły, urzędy miejskie, urzędy pracy czy szpitale, są przygotowane jedynie do obsługi polskich klientów. Przepisy prawne nie są w wielu przypadkach nadal dostosowane do specyficznej sytuacji imigrantów, a ich częste zmiany powodują zagubienie nie tylko wśród samych imigrantów, lecz także pracowników poszczególnych instytucji. Dodatkowymi barierami są różnice kulturowe, niewystarczająca znajomość języka polskiego przez cudzoziemców, jak również brak znajomości języków obcych przez pracowników instytucji.

Długi, często przekraczający kilkanaście miesięcy, okres oczekiwania na dokumenty pobytowe negatywnie wpływa na sytuację imigrantów, możliwość planowania przyszłości, podejmowania pracy zarobkowej oraz prawidłowego i zgodnego z prawem funkcjonowania w nowym miejscu pobytu. Sytuacja ta powoduje ponadto inne negatywne zjawiska, m.in.

poczucie pozostawania w długotrwałym stresie z uwagi na niepewność co do ich statusu pobytowego, jak i poczucia braku samodzielności i sprawczości. W realizacji swoich podstawowych obowiązków migranci często polegają na różnego rodzaju pośrednikach, którzy mogą wykorzystywać ich niewiedzę i zagubienie, a także pobierają wysokie opłaty, co wpływa negatywnie na sytuację ekonomiczną cudzoziemców. Dodatkowo, korzystanie z płatnego wsparcia pośredników utrwała krzywdzący stereotyp migrantów, którzy „sami sobie nie poradzą”.

Wymuszony brak sprawczości nie dotyczy jedynie postępowań związanych z legalizacją pobytu. Część cudzoziemców, którzy doświadczyli takiej sytuacji oraz skorzystali z pośredników, decyduje się na korzystanie z takiej formy wsparcia także w innym zakresie (np. przy sprawach meldunkowych, uzyskania numeru PESEL, czy wspomnianym wcześniej poszukiwaniu zatrudnienia przez agencje pracy).

W rezultacie okazuje się, że znaczna część cudzoziemców nie ma bezpośredniego kontaktu z instytucjami, przez co ich proces integracji nie przebiega prawidłowo. Z drugiej strony, także poszczególne instytucje nie mają możliwości uczenia się pracy z imigrantami, gdyż ich sprawy załatwiane są przez pośredników czy osoby posługujące się językiem polskim, które *de facto* wyręczają cudzoziemców.

W celu zapobiegania takim sytuacjom i udrożnienia kanałów dostępu imigrantów do instytucji należy przede wszystkim wyposażyć poszczególnych aktorów w odpowiednie narzędzia i kompetencje, które nie tylko umożliwią, lecz także zachęcą, do samodzielnego korzystania z przysługujących praw, a także realizacji obowiązków nałożonych na imigrantów. Przykładami takich rozwiązań mogą być m.in.:

- dostosowanie procedur do potrzeb imigrantów (np. zapewnienie tłumaczenia wniosków w urzędach miejskich, instytucjach pomocowych, szkołach czy szpitalach, przystosowanie stron internetowych urzędów dla osób władających językami innymi niż polski, opisanie procedur i zasad kontaktu z urzędami w językach obcych, aktywna komunikacja z migrantami zapraszająca do odwiedzin w danej instytucji);
- przygotowanie jednostek i instytucji do pracy z osobami odmiennymi kulturowo i niewładającymi językiem polskim (np. przeszkolenie pracowników instytucji w zakresie podstawowych kwestii kulturowych, zatrudnienie osób władających językami obcymi lub samych imigrantów, zatrudnienie nauczycieli wykwalifikowanych do nauczania języka polskiego jako obcego);
- prowadzenie kampanii informacyjnych skierowanych do imigrantów na temat przysługujących im usług publicznych przy wykorzystaniu najbardziej skutecznych kanałów informacyjnych (np. media społecznościowe, z których korzystają cudzoziemcy, włączanie już zintegrowanych cudzoziemców i organizacji pozarządowych w działania informacyjne i docieranie do grup migranckich).

Istotne jest również proaktywne działanie samorządów w zakresie integracji cudzoziemców, poszukiwanie nowych kanałów, którymi można do nich dotrzeć i wykorzystywanie posiadanych zasobów w tym zakresie, a nie jedynie oczekiwanie na ich pojawienie się. Cenne może okazać się uwzględnianie potrzeb cudzoziemców w działaniach kierowanych do wszystkich mieszkańców danego obszaru, zrozumienie ich specyficznych potrzeb, ale i barier jakie mogą napotykać w kontaktach z instytucjami. Należy również spojrzeć na kwestie kontaktów i integracji dwukierunkowo. Poza potrzebami cudzoziemców,

uwzględnić należy potrzeby pracowników instytucji, którzy mogą mieć z nimi kontakt. Możliwość komunikacji w języku innym niż polski niezaprzeczalnie pozytywnie wpłynie na wzajemne postrzeganie cudzoziemców i instytucji, przyspieszy również procedury. Wzajemna otwartość i chęć współpracy przy jednoczesnym wyraźnym i jasno określonym zakresie działań wydaje się podstawowym elementem mogącym nie tylko usprawnić, ale niekiedy umożliwić proces integracji.

4.

Przygotowując się do tworzenia polityki integracyjnej, a także uwzględniając specyfikę organizacyjną, zasoby i możliwe przeszkody instytucjonalne występujące w danym regionie, warto zastanowić się nad pożądanym modelem, do którego będzie się dążyć. Mimo iż istnieje wiele modeli integracji, często znacznie od siebie odbiegających, a część z dobrych praktyk sprawdzających się w jednym kraju nie ma racji bytu w innym, charakteryzującym się innymi uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, ekonomicznymi czy politycznymi, możliwe jest implementowanie części z tych rozwiązań.

W tym kontekście warto przyjrzeć się podejściu znanemu z Hiszpanii, a w szczególności modelowi barcelońskiemu, który za naczelną zasadę stawia sobie przynależność lokalną, a nie narodową. Władze katalońskiej Barcelony widzą siebie nie tyle jako aktora pomocy „biednym migrantom”, ale jako podmiot zobowiązany do realizacji praw obywatelskich, socjalnych, ekonomicznych, kulturowych wszystkich mieszkańców miasta. Z tej perspektywy samorząd zobowiązany jest do dostarczenia migrantom usług w takim samym zakresie jak obywatelom Hiszpanii. Każda osoba, bez względu na status pobytowy (w tym cudzoziemcy nie posiadający legalnego prawa pobytu na terytorium Hiszpanii), może korzystać z przysługujących jej praw w zakresie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia medycznego i prawa do edukacji na podstawie rejestracji w miejscu zamieszkania (odpowiednika polskiego zameldowania). Podejście to może wydawać się dość radykalne, gdyż dokonuje głębokiej zmiany w tradycyjnym postrzeganiu mieszkańców i relacji władz samorządowych ze społecznością lokalną i cudzoziemcami. Jest to również podejście proaktywne, wychodzące naprzeciw barierom, które potencjalnie mogą napotkać imigranci. Sprzyja ono ponadto budowaniu zaufania, aktywności obywatelskiej oraz mobilności społecznej i zawodowej, poczucia przynależności i potrzeby funkcjonowania w, a nie obok, społeczności.

Podejście hiszpańskie określa się mianem pragmatycznego, nieopartego o odgórne założenia, ale uczące się, zarządcze względem bieżących wyzwań i rosnącej różnorodności społecznej⁹⁸. Pierwszy, międzydepartamentowy Plan Imigracyjny Katalonii został przyjęty już w 1993 r. i skupiał się na integracji i wsparciu rozwoju osobistego i społecznego migrantów, w perspektywie ich praw i obowiązków. Plan ten był pionierski i poprzez jego realizację Katalonia nabywała stopniowo kompetencje zarządzania integracją w obszarze m.in. edukacji, zdrowia czy pomocy społecznej, co doprowadziło do jasnego uznania roli szczebla regionalnego i

⁹⁸ S. Carrera, *Integration as a process of inclusion for migrants? The case of longterm residents in the EU*, w: *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, red. H. Schneider, Forum, Maastricht 2005, s. 109–138.

lokalnego w procesach integracji⁹⁹. Kolejny Plan Katalonii, na lata 2001–2004, kładł nacisk również na wagę pozytywnego „życia razem” we wzmacnianiu spójności społecznej – zarówno szacunku dla różnorodności jak i poczucia przynależności do społeczności i kultury katalońskiej, nauki lokalnego języka i in. Mocno podkreślane są równe prawa wszystkich mieszkańców, niezależnie od ich pochodzenia, do włączenia w polityki publiczne. Kolejne programy Katalonii budowane były w procesach silnej i szerokiej partycypacji, włączającej ugrupowania polityczne i partnerów społecznych. Plan z 2014 r. za priorytet uznał trzy obszary: dostęp migrantów do rynku pracy, polityki wzmacniające równe traktowanie oraz programy wzmacniające integrację lokalną oraz „wspólną kulturę publiczną”¹⁰⁰.

Model ten podkreśla także wagę precyzyjnego określenia ról poszczególnych podmiotów w procesie integracji. Jest ono ważne w tym względzie, że – by integracja miała szansę się powieść – konkretne instytucje powinny zdefiniować siebie jako podmiot uczestniczący w tym procesie. Rolą samorządu, w tym instytucji lokalnych, jest tu proaktywne działanie, promowanie otwartości, możliwie szerokie włączanie i dążenie do spójności społecznej.

6. Rekomendacje dla konkretnych odbiorców (np. władz samorządowych na szczeblu regionalnym, powiatowym, lokalnym; powiatowych urzędów pracy itp.)

Jak wspomniano w poprzedniej sekcji, imigranci dzielą się z Polakami potrzebą dostępu do szeroko rozumianych usług publicznych, które decydują o jakości ich życia społecznego, ekonomicznego, kulturalnego, zdrowia i in. Imigranci, przychodząc do urzędów miejskich, pytają najczęściej o kwestie *stricte* urzędowe, takie jak: procedury związane z zameldowaniem, dokumenty niezbędne do uzyskania numeru PESEL, zaświadczenia z ewidencji ludności o numerze PESEL, odpisy aktów z Urzędu Stanu Cywilnego, rejestrację urodzenia dziecka, uzyskanie polskiego prawa jazdy oraz wymianę prawa jazdy wydanego za granicą na polski dokument, założenie działalności gospodarczej, trudności w założeniu profilu zaufanego¹⁰¹ – słowem sprawy, które Polacy również załatwiają w urzędzie, ale które są dla nich dość oczywiste i przystępne. Poza pytaniami znajdującymi się w kompetencji urzędów, migranci zadają jednak również wiele innych pytań, takich jak: czy obcokrajowiec ma prawo do wizyty u lekarza, w jaki sposób korzystać z komunikacji miejskiej, czy i jakie są świadczenia socjalne dla obcokrajowców, jak zalegalizować pobyt obcokrajowca? Pytania te pokazują, że migranci poszukują wiedzy o kwestiach podstawowych, pozwalających funkcjonować im na co dzień w Polsce, oraz że wiedza ta nie jest im powszechnie dostępna.

Urząd miejski czy urząd gminy – choć są miejscami, do których powinien trafić każdy migrant (np. w celu uzyskania numeru PESEL) – nie są jednak wyspecjalizowanymi centrami informacji, zwłaszcza dla tych, których sytuacja prawna, rodzaj posiadanej umowy o pracę i

⁹⁹ G. Pinyol-Jiménez, *Building a public philosophy of integration: Catalonia, 1993– 2012*, w: *Integrationspolitik im internationalen Vergleich*, red. J. Halisch, M. Labas, Ministerium für Integration, Baden-Württemberg 2013, s. 28–31.

¹⁰⁰ R. Zapata-Barrero, *Building a public philosophy of immigration in Catalonia. The terms of debate*, w: *Immigration and Self-Government of Minority Nations*, red. R. Zapata-Barrero, Peter Lang, Brussels 2009, s. 125–161.

¹⁰¹ Dane pozyskane z Gdańskiego Centrum Kontakt, jednostki Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Gdańsku, w ramach prac pomorskiego regionalnego zespołu ds. przyjaznego migrantom urzędu miejskiego.

inne czynniki decydują o uprawnieniach do rozmaitych świadczeń. Rodzi to zatem pytanie o to, gdzie migranci mają poszukiwać informacji w swoim miejscu zamieszkania.

Analiza różnych modeli realizacji usług informacyjnych poprzez system instytucji publicznych w Europie i Polsce (gdzie system informacji oparty jest głównie o punkty informacyjne prowadzone przez organizacje pozarządowe, a jedynym miastem prowadzącym w urzędzie miejskim punkt informacyjny jest Lublin), prowadzi do następujących wniosków, które wydają się realne w kontekście polskich województw:

- Urząd miasta/gminy, gdzie potencjalnie zjawia się każdy migrant, powinien być miejscem przyjaznym migrantom, przygotowanym do ich obsługi w zakresie kwestii obywatelskich i innych znajdujących się w kompetencji urzędu.
- Urząd miasta/gminy może stanowić miejsce informacji ogólnej, kierujące migrantów do właściwych podmiotów/aktorów – rodzaj „centrum dystrybucyjnego” informacji.
- Każda instytucja publiczna oraz NGO realizujące różnorodne zadania powinny rozwijać swoje kompetencje w obszarze obsługi i aktywnie włączać cudzoziemców w grono swoich odbiorców.

Trudno oczekiwać, by urząd miejski/gminy specjalizował się w możliwych do pozyskania świadczeniach socjalnych lub zawłościach systemu informatycznego eWUŚ. Migrant powinien w urzędzie uzyskać informację o tym, gdzie znajdują się najbliższe/właściwe dla jego miejsca zamieszkania instytucje. Urząd miejski – jako miejsce, które z zasady powinien poznać każdy migrant – może ułatwić kontakt z daną instytucją, na przykład przez wykonanie telefonu i zapowiedzenie jego/jej wizyty.

Kwestią, które stanowi bardzo istotne wyzwanie i powinna stanowić przedmiot dyskusji zarówno na poziomie regionalnym jak i lokalnym, jest kwestia określenia zakresu kompetencji poszczególnych instytucji publicznych względem obsługi migrantów. Zważywszy na wspomniane wyżej liczne bariery w dostępie migrantów do instytucji i ich usług, integracja (by przynieść efekty) powinna mieć charakter proaktywny, także w definiowaniu roli danej instytucji w procesie integracji. Warto spojrzeć na zagadnienie, które z założenia znajduje się całkowicie poza kompetencją instytucji szczebla lokalnego i regionalnego: legalizację pobytu i zatrudnienia. W praktyce, odpowiedzialność za legalizację pobytu usytuowana jest w całości po stronie cudzoziemca – nie tylko samo złożenie wniosku i dopełnienie wszelkich formalności, ale i sam proces doinformowania, zrozumienia na czym legalizacja w Polsce polega. Potrzeba legalizacji pobytu i zatrudnienia w Polsce, czyni migranta „cudzoziemcem”. Jednocześnie, w wielu innych kontekstach jest on „mieszkańcem” – gdy melduje swój pobyt, posyła dziecko do szkoły, idzie do pracy. Jak „pojemna” jest zatem kategoria mieszkańca? Czy imigrant mógłby otrzymać wsparcie, np. informacyjne, w kwestiach, które nie stanowią obszaru zadaniowego danej instytucji, jeśli wiadomo, że tego potrzebuje? Czy różnorodne instytucje, od urzędów miejskich, przez szkoły, po ośrodki pomocy społecznej, mogą wyjść naprzeciw potrzebom migrantów, pomimo że – przecież – nie muszą? Czy wypełniony „przykładowo” wniosek o wydanie karty pobytu, nie mógłby leżeć w szkolnym sekretariacie, ośrodku pomocy, urzędzie pracy – by oswajać migrantów z tymi procedurami? Czy w szkolnym sekretariacie lub ze strony pracownika socjalnego rodzice dzieci szkolnych nie mogliby uzyskać informacji/ pomocy w wypełnieniu wniosku? Czy nie mogliby tam dowiedzieć się, w którym urzędzie pracy jest doradca zawodowy, gdzie znaleźć dobrą ofertę pracy? Kluczowe pytanie, które należy postawić

w tym względzie, brzmi: czy i kiedy specyficzne wyzwania, z jakimi zмага się migrant/ka, stają się wyzwaniami lokalnych instytucji i społeczności?

Pytanie jest trudne, a odpowiedź powinna zostać wypracowana wspólnie z aktorami, których ta kwestia dotyczy – przede wszystkim dlatego, że proaktywna postawa i wskazane wyżej praktyki wymagają wysiłku, nie są bezkosztowe. Istotna kwestia to oczywiście interpretacja ustawowych kompetencji danej instytucji: zawsze jest możliwa interpretacja literalna, „sztywna” oraz w duchu „jeśli coś nie jest zabronione, to jest możliwe”. Przykłady wybranych instytucji z całej Polski pokazują, że właśnie tak się dzieje. Dana instytucja „z zasady” obsługuje osoby będące ustawowymi biorcami danych usług, a jednocześnie świadczy wiele działań „pomiędzy”, nie naruszając prawa – gdyż tak definiuje swoją misję. Tu można wspomnieć o wielu polskich szkołach czy urzędach pracy, ale również o instytucjach jak punkty interwencji kryzysowej, które często mogą udzielać pomocy nawet anonimowo, nie stawiają kryteriów wykluczających kogokolwiek z działań pomocowych, także w obszarze pomocy psychologicznej czy prawnej. Jednocześnie imigranci w Polsce z jednej strony nie znają systemu pomocy społecznej w Polsce i nie wiedzą, że takie podmioty istnieją, a z drugiej – nieliczne podmioty otwierają się na migrantów i informują o swej ofercie. Co sprawia, że w danym regionie i gminie następuje taka „procudzoziemska” zmiana? Choć pewnie wszystkie aktualizowane strategie rozwoju województw w Polsce wskazują na wielkie wyzwania demograficzne, to czy uda się powiązać odpowiedź na te procesy z silnie wychodzącą naprzeciw migrantom polityką integracyjną?

Kwestię integracji migrantów można porównać do kwestii dostępności dla osób z niepełnosprawnością. Integracja, jak owa dostępność, to całe spektrum działań. Dostępność może być płytsza, realizująca minimum zobowiązań ustawowych (prosty język, właściwe czcionki na stronach internetowych), może być głębsza (aktywne docieranie z informacją i usługami) i bardzo głęboka (w pełni włączająca instytucja, projektująca usługi pod kątem różnorodności społecznej). Tak samo w integracji: można przetłumaczyć biuletyn informacji publicznej na rosyjski i powiedzieć, że jeśli migrantowi „będzie zależało, to się dowie”. Można również wykroczyć poza zwyczajowe ramy działania instytucji (które często wyznaczają również sferę komfortu pracowników) i zaangażować migrantów, dopytując czego im trzeba i jak można im pomóc. W tym świetle, bariera językowa to ostatnie ogniwo całego procesu włączenia migrantów i próby odpowiedzi na problemy, które ich dotyczą. Bariery językową można przełamywać na różne sposoby, wzmacniając kompetencje językowe pracowników urzędu, zatrudniając, jeśli to możliwe, imigrantów w urzędach, opracowując w językach obcych przewodniki/ulotki/broszury objaśniające procedury. Co ważne, urzędnicy także powinni zaznajomić się z treścią tych materiałów – by móc wesprzeć ich przyswojenie przez cudzoziemskich klientów.

Model taki inspirowany jest wspomnianym podejściem barcelońskim, w którym podmioty mają jasne rozeznanie swojej roli oraz zakresu kompetencji: realizują działania ze swojego obszaru tematycznego, z „aktywnym wychyleniem” w stronę imigrantów (np. pokierowanie do innej instytucji, udzielenie informacji ogólnych), ale nie wyręczają innych podmiotów, gdyż to ważne, by każda instytucja zdefiniowała i podjęła swoją rolę w procesie integracji. Model ten można porównać do rysowania mapy, na której jasno zaznaczone są punkty różnorodnych usług publicznych. Punkty te są znane zarówno urzędnikom jak i

migrantom – tak, by wszyscy byli doinformowani w obszarze systemu instytucjonalnego i wiedzieli czego i gdzie mogą (a czego nie mogą) oczekiwać.

Mówiąc o powszechnych usługach publicznych i rekomendacjach dla regionalnych polityk integracji, warto uwspólniać kierunki z Komisją Europejską oraz innymi polskimi regionami. Plan Działania KE jasno wskazuje obszary kluczowe: edukację, rynek pracy, dostęp do usług, partycypację, włączenie przez kulturę, o czym była już mowa w części piątej raportu.

Powracając do tematu edukacji, który w świetle raportu NIK został przedstawiony we wcześniejszej sekcji opracowania – nie ulega wątpliwości, że potrzeby szkół w obszarze nauczania i integracji uczniów z doświadczeniem migracji są ogromne. Przykładowo, w badaniu blisko pięciuset szkół na Pomorzu tylko co czwarta szkoła zadeklarowała, że rodzice–migranci mają świadomość, jak działa polski system edukacji. Z kolei nauczycielom najsilniej potrzebne są: dostęp do zaadaptowanych materiałów przedmiotowych (57,1%), rozwój kompetencji w obszarze nauczania języka polskiego jako obcego (50,8%), integracja i adaptacja dzieci i redukcja ich stresu (38,9%), metodyka nauczania przedmiotów kierunkowych (30,5%), komunikacja i nawiązywanie relacji z rodzicami (27,3%)¹⁰².

W przypadku obu powyższych kwestii – rozwoju kompetencji pracowników urzędów miejskich/gmin oraz szkół, jak i w przypadku innych tematów, które zostaną poruszone poniżej, powstaje zasadne pytanie o kompetencje poszczególnych szczebli samorządów, w szczególności – szczebla wojewódzkiego. Pytania dotyczyć mogą tak kompetencji, jak i narzędzi realizacji polityki integracyjnej.

Bez wątplenia to samorzady województw odgrywają jedną z kluczowych ról w kreowaniu wizji i inspirowaniu kierunków rozwoju regionów. Liderowska rola w tworzeniu realistycznej i względnie wąskiej agendy integracyjnej przypisana samorządowi województwa wydaje się naturalna: z poziomu wojewódzkiego można „z lotu ptaka” uchwycić kwestie kluczowe dla poszczególnych gmin (dostępność usług, integrująca szkoła i in.), a następnie spróbować pokierować budową i wdrożeniem podstawowych standardów w tym obszarze – odciążać gminy i jednocześnie pomóc migrantom.

Rola Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w kwestii rynku pracy czy edukacji, animowana przez działania Wojewódzkiego Urzędu Pracy i Kujawsko-Pomorskie Centrum Edukacji Nauczycieli, jest niepodważalna. Możliwe jest np. objęcie szkół programami rozwoju kompetencji nauczycieli oraz prowadzenie monitoringu procesu zmiany w szkołach, podobnie możliwe jest opracowanie strategii dla urzędów pracy, zwłaszcza w świetle nowych założeń dla Instytucji Rynku Pracy (IRP) przedstawionych w dokumencie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego. Jednocześnie, jeśli „Strategia Przyspieszenia 2030+” zakłada działania integracyjne i przypisuje tę rolę Samorządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego, bez zaangażowania gmin i powiatów, lokalnych instytucji i udroźnienia dostępu migrantów do ich usług, realizacja procesów integracji nie będzie możliwa. Kluczowe jest zbadanie, co sprawia, że migranci nie mogą żyć w społeczności lokalnej tak jak polscy mieszkańcy oraz co można zrobić, by mieli na równi z nimi dostęp do życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego.

Migranci, poza edukacją, przyjaznym rynkiem pracy i włączeniem w system innych usług powszechnych (zdrowie, kultura, pomoc społeczna i kryzysowa, rynek mieszkaniowy i in.),

¹⁰² M. Nowacka, op. cit.

potrzebują również dostępu do usług specyficznych, z których kluczowe to: kursy języka polskiego, wyspecjalizowane poradnictwo prawne, szeroko dostępna informacja o zakresie funkcjonowania lokalnych instytucji, procedurach, dostępnych usługach i programach. Działania te mogą wpływać na: redukcję barier korzystania z usług (nauka języka, informacja), wzmocnienie samodzielności w nowym środowisku oraz przeciwdziałanie i reagowanie na dyskryminację. Model realizacji tych usług najczęściej przybiera charakter mieszany, samorządowo-pozarządowy. Także w tym obszarze bardzo ważny jest klarowny podział ról pomiędzy systemem publicznym i podmiotami pozarządowymi: gwarantowanie imigrantom dostępu do wszelkich usług publicznych oraz finansowanie wyspecjalizowanych, wrażliwych kulturowo usług poprzez system publicznych i pozarządowych usług społecznych. Do lokalnych dyskusji i decyzji pozostaje kwestia opisanego wyżej „proaktywnego” wyjścia instytucji do migrantów i odpowiadanie na ich potrzeby, jak np. wsparcie informacyjne.

Innym tematem, który przy całej swej złożoności, pozostaje w obszarze wpływu samorządów województw, jest rynek pracy. Tu wyzwań jest wiele, tak po stronie migrantów (m.in. rozpoznanie lokalnego rynku pracy i wyceny własnej pracy na nim; dostęp do doradztwa zawodowego, szkoleń i rozwoju kwalifikacji; dostęp do ofert pracy, bezpośrednie zatrudnienie u lokalnych pracodawców; praca poniżej kwalifikacji, zbyt niskie zarobki), pracodawców (rekrutacja pracowników – migrantów; legalizacja zatrudnienia, ocena kompetencji pracowników, wyzwania w komunikacji z uwagi na barierę językową) jak i np. instytucji rynku pracy (określenie czy dany imigrant jest klientem urzędu pracy czy nie; przygotowanie pracowników urzędu do ewentualnej współpracy z cudzoziemcami; zakres obsługi pracodawców i in.). Istotnymi celami jest m.in. dostarczenie imigrantom możliwości samodzielnego poruszania się po rynku pracy, oceny kwalifikacji i znalezienia trwałego zatrudnienia u kujawsko-pomorskich przedsiębiorców, w czym mógłby pomóc np. dostęp do wystandaryzowanych usług rynku pracy w PUP w regionie. Stworzenie takiego standardu nie jest trudne, gdyż wiele kompetencji w obszarze doradztwa zawodowego dla cudzoziemców w polskich województwach już jest, ale wymaga strategicznej i spójnej decyzji WUP i PUP co do ich roli w integracji ekonomicznej.

Podsumowując powyższe kwestie, dla realizacji polityki/strategii integracyjnej szczebla regionalnego, niezbędne jest wskazanie obszarów priorytetowych, sporządzenie regionalnego planu działania i uzgodnienie metody jego realizacji z istotnymi podmiotami. We wszystkich dokumentach i publikacjach dotyczących organizowania procesów integracji wskazuje się jego wielopoziomowy i międzysektorowy charakter, więc co do zasady bardzo ważne jest powiązanie wszystkich szczebli samorządu. Stosunkowo prostą i krótką agendę migracyjną opracowało w 2021 r. województwo pomorskie, które postawiło na kilka kwestii: przyjazny urząd, włączającą szkołę, otwartą bibliotekę, włączający ośrodek pomocy społecznej, inkluzywny rynek pracy oraz przyjazny imigrantom szpital. Dla każdego z powyższych tematów zawiązany został regionalny zespół zrzeszający największe pomorskie gminy. Liderem danej sieci tematycznej jest urząd, biblioteka i ośrodek pomocy, które są najbardziej zaawansowane w adaptacji pod kątem obsługi/ włączenia migrantów. Obszarami edukacji i rynku pracy zarządzają odpowiednio Centrum Edukacji Nauczycieli w Gdańsku oraz Wojewódzki Urząd Pracy. Za powstający program dotyczący szpitali i innych podmiotów leczniczych należących do Samorządu Województwa odpowiada Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego.

Jest to zatem praca z jednej strony koordynacyjna, aktywnie wychodząca do instytucji szczebla lokalnego, na poziom gmin (urzędy miejskie, biblioteki, ośrodki pomocy, szkoły), z drugiej – zarządcza wewnątrz instytucji własnych i powiązanych. Podejście w województwie pomorskim bazuje przede wszystkim na oddolnej energii i zaangażowaniu, sieciowaniu podmiotów, dostarczaniu szkoleń i integracji środowisk, budowaniu długofalowej, wieloletniej współpracy. Wydaje się, że taki, stosunkowo prosty model, mógłby być inspiracją dla województwa kujawsko-pomorskiego.

To, co wydaje się kluczowe, to budowanie świadomości aktorów, szczebla regionalnego i lokalnego, o potrzebie tworzenia podstaw i warunków dla powszechnego uczestnictwa imigrantów w systemie usług publicznych. Nie powinna to być działalność projektowa (choć oczywiście może pilotażowo przyjmować formy projektów), lecz organizowanie przemyślanych procesów wzmacniania komunikacji instytucji z imigrantami, a także stopniowy rozwój dostępności instytucji i kompetencji obsługi imigrantów. Perspektywa włączenia społecznego i gwarantowania równych praw jest jednym z głównych narzędzi integracji oraz przeciwdziałania powstawaniu konfliktów społecznych, co pokazuje m.in. doświadczenie Katalonii. Także podejście proponowane przez Friends of Europe podkreśla wagę traktowania wszystkich równo: zadbanie, żeby imigranci otrzymywali nie mniej (ale i nie więcej) niż inni członkowie społeczności lokalnej. Uzupełniający wobec „integracji powszechnej” jest nurt usług specjalnych (jak kursy językowe czy poradnictwo prawne) oraz projekty związane z różnorodnością kulturową i inne, które wprost podejmują tematykę integracyjną. Projekty te rekrutują określoną grupę imigrantów (często tych najbardziej aktywnych w społeczności lokalnej), a następnie wzmacniają dostrzegalność tematyki integracji i samych imigrantów–liderów społeczności migranckich w danym mieście. Należy jednak pamiętać, że programy takie, choć bardzo istotne, docierają do garstki cudzoziemców i mogą jedynie wspierać długofalowe procesy dostosowywania się instytucji do specyficznych potrzeb cudzoziemców. Dążąc do integracji systemowej, instytucjonalnej, trzeba myśleć o tysiącach odbiorców usług publicznych, którzy mają zarówno potrzebę jak i prawo korzystania z usług poszczególnych instytucji (urzędu gminy, urzędu pracy, domu kultury, przychodni zdrowia, biblioteki, szkoły). Wszystkie te instytucje powinny być przygotowane i otwarte na kontakt z cudzoziemcami. Takie podejście buduje bowiem zaufanie do instytucji, rozwoju relacji migrantów ze społecznością lokalną, mobilności społecznej i zawodowej – przeciwdziałając jednocześnie społecznej separacji i izolacji.