

Wydanie drugie

Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki

Dyrekcja Generalna
ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa



Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki

Wydanie drugie, maj 2007



Podręcznik opracowany na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej przez Jana Niessena i Yongmiego Schibela z Grupy ds. Polityki Migracyjnej (Migration Policy Group).

Elektroniczną wersję podręcznika można pobrać ze strony internetowej Komisji Europejskiej:
http://ec.europa.eu/justice_home/

ISBN 978-92-79-03338-4

© Wspólnoty Europejskie, 2007

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

© Zdjęcia i opracowanie graficzne: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

Druk na papierze białym bezchlorowym

Spis treści

Przedmowa	4
Wstęp	6
<hr/>	
Rozdział 1: Uwzględnianie problematyki integracji imigrantów w głównym nurcie działań	13
1.1 Władze	15
1.2 Usługodawcy	20
1.3 Organizacje pozarządowe	26
Wnioski	28
<hr/>	
Rozdział 2: Warunki mieszkaniowe w środowisku miejskim	31
2.1 Poszerzanie możliwości mieszkaniowych dostępnych imigrantom	32
2.2 Integracja w środowisku miejskim	37
2.3 Wymiana wzorcowych praktyk w zakresie mieszkalnictwa	44
Wnioski	47
<hr/>	
Rozdział 3: Integracja ekonomiczna	49
3.1 Od przyjęcia do integracji na rynku pracy: wzajemne dostosowywanie popytu i podaży	50
3.2 Umiejętności i kwalifikacje	53
3.3 Przeciwdziałanie dyskryminacji a różnorodność	59
3.4 Przedsiębiorczość imigrantów	64
Wnioski	67
<hr/>	
Rozdział 4: Zarządzanie integracją	69
4.1 Lokalne struktury integracji	70
4.2 Planowanie i ocena polityki integracyjnej	77
4.3 Zarządzanie zasobami	80
Wnioski	88
<hr/>	
Załącznik I: Polityka oparta na praktyce – przekładanie praktycznych doświadczeń na politykę	91
Załącznik II: Krajowe punkty kontaktowe do spraw integracji	95



Przedmowa

Wierzę, że podręcznik ten stanie się źródłem inspiracji i nowych pomysłów dla wszystkich osób stojących w obliczu wyzwań i możliwości, jakie niesie ze sobą imigracja. Pierwszy podręcznik integracji, który pojawił się w listopadzie 2004 r., spotkał się z dużym zainteresowaniem wielu osób, w tym polityków zajmujących się tą problematyką na co dzień. Jego pierwsze wydanie rozprowadzono w całej Unii Europejskiej, a uwagi nadesłane Komisji potwierdzają, że podręcznik zaspokoił potrzebę wymiany informacji i dobrych praktyk na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Stał się ponadto jednym z głównych elementów wspólnych europejskich ram integracji, które oparto na wspólnych podstawowych zasadach w sprawie integracji uzgodnionych, również w listopadzie 2004 r., przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Niniejsze, drugie wydanie podręcznika, przygotowane we współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi do spraw integracji, poświęcone jest problemom w zakresie mieszkalnictwa i integracji ekonomicznej. Obie te kwestie są istotne z punktu widzenia imigrantów, ich dobrego samopoczucia w nowym kraju oraz możliwości udostępnienia posiadanych umiejętności i wiedzy z korzyścią dla wzrostu gospodarczego i rozwoju UE. W podręczniku rozważa się również znaczenie włączania działań w zakresie integracji do głównego nurtu polityki w tej dziedzinie. Wzmożony dialog i większy udział migrantów i obywateli Europy w życiu społecznym mogą im pomóc we wzajemnym poznaniu i przełamaniu nieuzasadnionego braku zaufania. Musimy zatem skutecznie i w skoordynowany sposób wykorzystywać istniejące struktury i mechanizmy, które służą osobom czynnie zaangażowanym w proces integracji, szczególnie na szczeblu lokalnym. Dysponujemy już podstawami finansowymi przeznaczonymi na ten cel: po konsultacjach z Parlamentem Europejskim Rada zatwierdziła mój wniosek dotyczący specjalnego Funduszu Integracji o znaczącym budżecie wynoszącym 825 milionów euro na lata 2007–2013.

Nie sposób przecenić znaczenia organów działających na szczeblu lokalnym, a przede wszystkim w miastach. Na szczeblu tym zachodzą obecnie radykalne zmiany: miasta europejskie są coraz większe i coraz bardziej zróżnicowane pod względem ludności – przyjeżdżają do nich osoby z całego świata, podejmują pracę w miejscach, w których brakuje pracowników ze względu na starzenie się społeczeństwa i brak siły roboczej. Najbliżej obywateli pozostają władze miejskie, więc zgodnie z zasadą pomocniczości to im najłatwiej szybko znaleźć skuteczne rozwiązania polityczne. Dlatego właśnie w październiku 2006 r. na konferencji otwierającej przegląd polityki europejskiej i praktyk lokalnych w zakresie integracji, zorganizowanej przez burmistrza Rotterdamu, wystąpiłem z nową inicjatywą pod nazwą „Miasta, które integrują”. Komisja od dawna już stoi na stanowisku, że procesowi integracji obywateli krajów trzecich najbardziej sprzyja stwarzanie wszelkiego rodzaju okazji do uczestniczenia w życiu społecznym kraju przyjmującego.

Integracja może być trudna zarówno dla krajów przyjmujących, jak i osób przybywających obecnie do Europy. Wymiana pomysłów i sprawdzonych rozwiązań ma zatem zasadnicze znaczenie. Mam nadzieję, że niniejszy podręcznik, jako kluczowy element ram europejskich, podobnie jak jego wcześniejsze wydanie pomoże nam znaleźć rozwiązania, które pozwolą zapewnić spójność społeczną i czynny udział każdego obywatela w życiu społecznym.



A handwritten signature in blue ink, which reads "Franco Frattini".

Franco Frattini
Wiceprzewodniczący
Komisja Europejska

Bruksela, maj 2007



Wstęp

Podręcznik integracji zawiera przykłady wzorcowych praktyk oraz wniosków wyciągniętych na podstawie doświadczeń osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki w całej Europie. Dzięki zebraniu i zaprezentowaniu konkretnych przykładów dotyczących różnych obszarów integracji imigrantów podręcznik wnosi wkład w proces kształtowania polityki w zakresie integracji w Unii Europejskiej (UE), w szczególności w rozwój europejskich ram integracji.

Tworzenie podręcznika: współpraca i wymiana opinii z zainteresowanymi stronami

Podręcznik został przygotowany przez grupę do spraw polityki migracyjnej, występującą w roli niezależnego konsultanta Komisji Europejskiej, w ścisłej współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi do spraw integracji oraz na podstawie wyników specjalistycznych seminariów organizowanych przez ministerstwa odpowiedzialne za sprawy integracji w poszczególnych państwach członkowskich.

Programy seminariów formułowane są przez dane państwo członkowskie we współpracy z konsultantem oraz Komisją Europejską. Krajowe punkty kontaktowe mogą proponować odpowiednich mówców oraz przykłady wzorcowych praktyk do zaprezentowania w trakcie warsztatów. Wybierają one również maksymalnie 3 uczestników z jednego państwa członkowskiego według omawianego tematu. W seminarium biorą udział przedstawiciele różnorodnych środowisk – są wśród nich przedstawiciele władz szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, partnerzy społeczni, usługodawcy, stowarzyszenia imigrantów, grupy wsparcia, grupy nacisku oraz inne podmioty.

Uczestników seminariów można uznać za „autorów” podręcznika, gdyż wiedza oraz przykłady prezentowane w jego rozdziałach są w dużym stopniu oparte na ich (pisemnych i ustnych) prezentacjach oraz dyskusjach. Komisja Europejska, krajowe punkty kontaktowe do spraw integracji oraz grupa do spraw polityki migracyjnej mogą być postrzegane jako „redaktorzy” przygotowujący ramy koncepcyjne seminariów, rejestrujący informacje zbierane w trakcie poszczególnych seminariów, selekcjonujący praktyki oraz uzupełniający je o dodatkowe badania. Elementami składowymi rozdziałów podręcznika są dokumenty tematyczne, prezentujące temat oraz zagadnienia do dyskusji przed każdym z seminariów oraz dokumenty podsumowujące, zawierające wstępne zalecenia, a także pierwsze pomysły dotyczące przykładów wzorcowych praktyk.

Pierwsze wydanie podręcznika zawierało rozdziały dotyczące wprowadzania nowo przybyłych imigrantów i uchodźców, udziału w społeczeństwie obywatelskim oraz wskaźników umożliwiających pomiar integracji. Zostało ono zaprezentowane na konferencji ministerialnej dotyczącej integracji, która odbyła się w Groningen w dniach od 9 do 11 listopada 2004 r. podczas prezydencji niderlandzkiej. Wydanie to powstało na podstawie seminariów specjalistycznych, które miały miejsce w Kopenhadze (luty 2004), Lizbonie (kwiecień 2004) oraz Londynie (czerwiec 2004).

Podobnie jak w pierwszym podręczniku również drugie wydanie obejmuje zarówno zagadnienia metodologiczne, jak i merytoryczne: rozdziały dotyczące uwzględniania w polityce problematyki integracji imigrantów oraz infrastruktury integracji zawierają analizę struktur i mechanizmów wykorzystywanych do realizacji skutecznych strategii integracji we wszyst-

kich obszarach polityki, natomiast rozdziały dotyczące mieszkalnictwa oraz integracji ekonomicznej prezentują praktyki oraz wyciągnięte wnioski dotyczące tych konkretnych obszarów. Drugie wydanie powstało na podstawie seminariów specjalistycznych organizowanych przez ministerstwa odpowiedzialne za integrację w pięciu różnych państwach członkowskich, z wykorzystaniem prac toczących się w Tallinie (maj 2005), Rzymie (lipiec 2005), Dublinie (październik 2005), Berlinie (grudzień 2005) i Madrycie (kwiecień 2006). Uczestnicy seminariów pochodzili z 25 państw członkowskich oraz z Norwegii i ze Szwajcarii.

Kontekst polityki: wyłaniające się europejskie ramy integracji

Drugie wydanie podręcznika wnosi ważny wkład w zasadniczy element europejskich ram integracji, a mianowicie w realizację wspólnych podstawowych zasad. Celem tych zasad jest wsparcie państw członkowskich w formułowaniu polityki integracyjnej oraz pełnienie roli punktu odniesienia w procesie wdrażania i oceny bieżącej oraz przyszłej polityki w zakresie integracji. Te jedenaście zasad doczekało się bardziej szczegółowego opracowania w postaci komunikatu Komisji w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji, który zawiera propozycje konkretnych środków służących praktycznej realizacji wspólnych podstawowych zasad. W komunikacie proponuje się działania, które mają być realizowane na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym przy uwzględnieniu istniejących ram polityki UE.

Równoległe z transpozycją i wdrażaniem odnośnych instrumentów prawa wspólnotowego sednem prac nad europejskimi ramami integracji jest dążenie do nieustannego wzmocnienia instrumentów współpracy i wymiany informacji. W tym kontekście Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 1–2 grudnia 2005 r. „wystąpiła z prośbą, aby sieć krajowych punktów kontaktowych do spraw integracji, wspierana przez Komisję, kontynuowała opracowywanie „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”. W celu umożliwienia wykorzystania w pełnym zakresie skutecznej wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk Rada wezwała do szerokiego rozpowszechniania wspomnianego podręcznika w sposób zapewniający jego dostępność, w wersji zaadaptowanej do potrzeb konkretnych odbiorców” (str. 37). W związku z tym podjęto decyzję o przetłumaczeniu podręcznika na języki urzędowe Unii Europejskiej.

Praktyczne debaty w trakcie seminariów specjalistycznych

Rozwijająca się pomyślnie Europa potrzebuje aktywnych obywateli, żyjących wspólnie w zintegrowanych społeczeństwach. Przybywający i osiedlający się w krajach europejskich imigranci stanowią część tych społeczeństw i kształtują ich przyszłość przez różnorodny wkład społeczny i ekonomiczny, jaki wnoszą w życie tych społeczeństw.

Integracja imigrantów odbywa się na tle wielu utrudniających ją czynników. W państwach członkowskich funkcjonują odmienne struktury sprawowania władzy, systemy opieki społecznej oraz stosunki między państwem a społeczeństwem obywatelskim; odmienna jest także historia migracji. Różnice w populacji imigrantów istnieją nie tylko na szczeblu krajowym, lecz także lokalnym. Ponadto społeczeństwa europejskie same przechodzą transformację. Życie rodzinne, edukacja, wolontariat, partie polityczne, związki zawodowe, zorganizowane formy życia religijnego, dialog społeczny oraz inne mechanizmy i instytucje zmieniają kształt pod wpływem gwałtownych przemian społeczno-gospodarczych. Imigranci i uchodźcy w Europie nie tyle integrują się więc ze statycznymi społeczeństwami, ile wchodzą do ulegających stałym zmianom układów społecznych, jakie ich otaczają.



Integrację niełatwo jest zaplanować – jest to proces długofalowy i nieliniowy. Wydarzenie ze sfery polityki międzynarodowej czy czyn przestępczy mogą znacząco skomplikować proces integracji. Integracja jest ponadto zjawiskiem wielopłaszczyznowym, wymagającym zdolności adaptacyjnych od szerokiego kręgu podmiotów, w tym od samych imigrantów. Społeczeństwa europejskie muszą stać się „społeczeństwami uczącymi się”, które zapoznają się z nowymi typami kontaktów i komunikowania się oraz z nowymi, zróżnicowanymi grupami ludzi, w tym imigrantami i uchodźcami.

Co oznacza integracja? Można by oczekiwać, że pytanie to wywoła znane już debaty na temat asymilacji czy wielokulturowości, lecz w trakcie seminariów specjalistycznych służących przygotowaniu podręcznika uczestnicy prawie nie posługiwali się tymi terminami. Ze względu na swoją odpowiedzialność za kształtowanie i wdrażanie polityki oraz codzienne zajmowanie się problematyką integracji imigrantów osoby te prezentowały bardziej praktyczne podejście, skupiając się na efektach w zakresie mobilności społecznej i ekonomicznej, edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa, służb socjalnych oraz uczestnictwa w życiu społecznym.

Dla poprawy sytuacji imigrantów kluczowe znaczenie mają dwa procesy: eliminowanie nierówności oraz nabywanie kompetencji. Wyzwania te stanowią sedno polityki integracyjnej w Europie.

Zwalczanie nierówności w życiu gospodarczym, w edukacji oraz innych obszarach to zadanie dla wszystkich partnerów z sektora rządowego i pozarządowego, aczkolwiek szczególna odpowiedzialność spoczywa na podmiotach kształtujących ramy prawne. Elementy „obywatelskiego uczestnictwa”, takie jak bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania, wspieranie życia rodzinnego, ułatwianie naturalizacji i przeciwdziałanie dyskryminacji, mają kluczowe znaczenie, podobnie jak pojęcia związane z „udziałem społecznym”: uczestnictwo, mobilność społeczna oraz zindywidualizowane usługi. Pojęcia te można wcielać w życie poprzez formułowanie norm na poziomie krajowym i europejskim, poprzez kodeksy postępowania dotyczące praktyk administracyjnych, a także eliminowanie zbędnych barier prawnych.

Drugie wyzwanie, czyli nabywanie kompetencji, dotyczy całej populacji, w tym imigrantów, i wymaga od każdej osoby udziału w procesie „uczenia się przez całe życie”. Elementem tego procesu jest nauka języka, a także ustawiczne szkolenia i edukacja. Z biegiem czasu jednostki nie tylko zdobywają nowe informacje, ale także rozwijają umiejętność uczenia się („ucz się, jak się uczyć”). Wzmocnienie pozycji społecznej wzmacnia również wiedzę i *vice versa*.

Wzrost kompetencji jest korzystny nie tylko dla poszczególnych osób. Również organizacje zapewniają wsparcie dla samych siebie oraz dla procesu integracji poprzez zdobywanie wiedzy międzykulturowej, przy czym nie ma znaczenia, czy są to podmioty małe czy duże, profesjonalne czy działające dobrowolnie, wywodzące się z głównego nurtu społeczeństwa czy kierowane przez imigrantów. Dzięki nieustannemu dostosowywaniu się do otoczenia i zmieniających się w jego obrębie modeli różnorodności stają się one „organizacjami uczącymi się” i wzmacniają spójność społeczną w społeczeństwach, których element stanowią.

To, co roboczo określa się mianem „integracji”, obejmuje więc aspekty dotyczące wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych powiązane z ramami prawnymi dotyczącymi przyjmowania i pobytu imigrantów, naturalizacji i przeciwdziałania dyskryminacji, a także aspekty ściślej związane z obszarami polityki, jak np. sprawy społeczne, rynek pracy, edukacja czy

kultura. Ta różnorodność znajduje odzwierciedlenie na wszystkich szczeblach władzy, przy czym w działania związane z integracją zaangażowane są różne dyrekcje generalne Komisji, ministerstwa i departamenty gmin. Rozciąga się ona także na różnego rodzaju podmioty z sektora pozarządowego. Wymaga to koordynacji między ministerstwami i różnymi szczeblami władzy, a także między przedstawicielami władz i sektora pozarządowego.

Zajmowanie się nierównościami, dostosowywanie usług do zróżnicowanej bazy klientów czy modyfikowanie praktyk organizacyjnych może powodować napięcia. Zarówno imigranci, jak i rdzenni obywatele danego państwa mogą stwierdzić, że ich interesy są konkurencyjne i że wśród różnych grup imigrantów oraz ludności rdzennej występują zarówno zwycięzcy, jak i przegrani procesu integracji. Społeczeństwa stojące w obliczu różnorodności muszą nauczyć się żyć z potencjalnym zarzewiem konfliktów i uczyć się, jak rozstrzygać rozbieżności na drodze mediacji i negocjacji. Chęć zaangażowania w taką wymianę można pobudzać poprzez kontakty osobiste. Otwarte kanały komunikacji stanowią fundament trwałego dialogu i współpracy.

Zawartość drugiego wydania podręcznika

Oprócz niniejszego wstępu podręcznik zawiera cztery rozdziały. Poprzedza je ogólny przegląd kroków, jakie mają zostać podjęte, aby wymiana praktyk była celowym przedsięwzięciem, z którego mogą płynąć użyteczne wnioski. Treść załącznika opiera się na praktykach stosowanych przez „uczące się organizacje” oraz na rozwijającej się europejskiej wymianie praktyk w zakresie integracji.

Rozdział 1, dotyczący włączania problematyki integracji w główny nurt działań, pokazuje, jak integracja imigrantów staje się ważnym elementem procesu kształtowania i wdrażania polityki, świadczenia usług oraz kultury organizacyjnej w szerokim spektrum dziedzin. Pokazano w nim, jak podmioty z sektora rządowego i pozarządowego włączają problematykę integracji imigrantów w swoje działania i wskazano narzędzia, dzięki którym można ułatwić dostosowywanie polityki i praktyki do zmieniającej się rzeczywistości zróżnicowanego społeczeństwa.

Rozdział 2 poświęcony jest zagadnieniom warunków mieszkaniowych w środowisku miejskim i opisuje praktyki zmierzające do rozszerzenia dostępnych imigrantom możliwości mieszkaniowych poprzez obniżenie barier dostępu i poprawę jakości bazy mieszkaniowej. Środki takie są zwykle zakrojone na niewielką skalę i mają ograniczony zakres, lecz są wdrażane w szerszym kontekście polityki miejskiej i struktur miejskich. Miasta odgrywają pionierską rolę w tworzeniu środków związanych z rewitalizacją obszarów miejskich, mieszaną strukturą własności i najmu, budowaniem instytucji i usług sprzyjających integracji oraz komunikacją i uczestnictwem. W rozdziale tym podano przykłady praktyk w tych obszarach.

W rozdziale 3, poświęconym zagadnieniom integracji ekonomicznej, omówiono integrację ekonomiczną imigrantów, w tym zatrudnienie oraz samozatrudnienie. Analizuje się w nim, w jaki sposób polityka imigracyjna może godzić popyt i podaż na rynku pracy, a tym samym ułatwiać integrację imigrantów. Następnie w rozdziale tym porusza się kwestię oceny i nabywania umiejętności w toku kariery zawodowej imigrantów, z odwołaniem do formalnych kwalifikacji, innych umiejętności zawodowych lub językowych oraz znajomości życia zawodowego i procesu poszukiwania pracy. Mowa jest również o tym, jak przeciwdziałanie dyskryminacji oraz strategię dotyczące zróżnicowania mogą wspierać równość w miejscu pracy,



sprzyjać utrzymaniu miejsc pracy oraz awansom, a także tworzyć klimat, w którym różnorodność jest ceniona. Wreszcie znajdziemy tu opis sposobów wspierania przedsiębiorców pochodzących z mniejszości etnicznych poprzez doradztwo, ułatwiony dostęp do usług finansowych czy włączenie do sieci dostawców.

Rozdział 4 dotyczący zarządzania integracją przedstawia struktury, mechanizmy, procesy i formy współpracy, które składają się na ramy polityki i praktyk dotyczących integracji. Ukazuje on, w jaki sposób różne podmioty zaangażowane w proces integracji imigrantów mogą wspólnie definiować relacje wykorzystujące atuty i mocne strony poszczególnych uczestników tego procesu. W rozdziale opisano sposoby koordynacji działań integracyjnych na szczeblu lokalnym. Następnie omówiono proces oceniania, będący kluczowym aspektem dobrego konstruowania polityki i programów. Wreszcie w rozdziale tym poruszono zagadnienie zarządzania zasobami oraz role różnych publicznych i prywatnych podmiotów w finansowaniu i praktycznej realizacji polityki dotyczącej imigracji.

Przykłady i wnioski prezentowane w tym rozdziale są ściśle związane z tym, co przedstawiono w rozdziale 1. Stanowią one inny punkt widzenia na niektóre zagadnienia pojawiające się w kontekście uwzględniania problematyki integracji w działaniach: Jak wygląda właściwa równowaga między przywództwem a zakresem odpowiedzialności własnej, koordynacją a elastycznością? Jakie modele finansowania umożliwiają skuteczne reagowanie na prawdziwe potrzeby i możliwości? Jak można uczyć się na pozytywnych i negatywnych doświadczeniach i odpowiednio dostosowywać do nich politykę?

W załączniku I przedstawiono propozycje przełożenia wyników programów i projektów integracyjnych na zalecenia dotyczące polityki. Dzięki temu polityka będzie w większym stopniu oparta na doświadczeniach praktycznych, co z kolei wzmocni trwałość praktyk w zakresie integracji i zwiększy poparcie dla polityki w tej dziedzinie.

Załącznik II zawiera listę krajowych punktów kontaktowych.

Wymiana wzorcowych praktyk i uczenie się na ich podstawie



Wzajemne uczenie się od siebie jest możliwe niezależnie od tego, czy uczestniczące w tym procesie organizacje pochodzą z sektora rządowego, czy pozarządowego; czy działają na tym samym, czy na innym poziomie władzy; czy projektują i wdrażają politykę, czy też realizują konkretne programy i projekty.

Proces ten obejmuje następujące kroki:

- stosunkowo szczegółowy opis obszarów polityki i programów integracyjnych, w ramach których odbywać się będzie wymiana, oraz opis spodziewanych wyników;
- podjęcie decyzji dotyczącej celu wymiany: powielenie praktyk organizacji partnerskiej w celu dostosowania jej praktyk do własnej sytuacji czy też zmiana i wypracowanie nowych praktyk wspólnie z partnerem;
- wskazanie jednego lub kilku potencjalnych partnerów oraz wynegocjowanie i uzgodnienie zasad procesu wymiany (np. przestrzeganie Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie wskaźników porównawczych Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością EFQM);
- przydzielenie zasobów ludzkich oraz innych zasobów do realizacji wymiany, zbudowanie zaangażowania wśród personelu organizacji i okazanie tego zaangażowania wobec partnera (partnerów);
- podjęcie decyzji dotyczącej programu i horyzontu czasowego, wyznaczenie pracowników, uzgodnienie strategii komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, zebranie razem pracowników organizacji i pracowników partnerów oraz zbudowanie zespołu odpowiedzialnego za wymianę w oparciu o kompetencje i zaufanie;
- określenie źródeł danych oraz uzgodnienie sposobu ich generowania i wymiany oraz postępowania z nimi (zwłaszcza w odniesieniu do danych poufnych); określenie braku danych i sposobu ich uzupełnienia lub poradzenia sobie z tymi brakami;
- zaangażowanie się w pogłębioną wymianę poprzez wizyty w terenie, przygotowanie ogólnego materiału informacyjnego na temat polityki integracyjnej, wygłaszanie szczegółowych prezentacji na temat realizacji programów oraz formułowanie wniosków na przyszłość;
- ustalenie wpływu różnic sytuacyjnych nie tylko na oczekiwane, lecz także na faktyczne wyniki polityki i praktyk; opracowanie wspólnych kryteriów umożliwiających pomiar efektywności i skuteczności;
- porównanie polityk i praktyk oraz określenie mocnych i słabych stron; podkreślenie kluczowych czynników sukcesu oraz wskazanie przeszkód; wyciągnięcie wniosków oraz sformułowanie zaleceń na temat ich zastosowania;
- przeprowadzenie oceny podjętych działań, przekazanie wyników stronom zainteresowanym oraz odpowiednia zmiana polityki i praktyki.



Rozdział 1

Uwzględnianie problematyki integracji imigrantów w głównym nurcie działań



Niniejszy rozdział traktuje o tym, jak integracja imigrantów staje się nierozdzielną częścią procesu kształtowania i wdrażania polityki, świadczenia usług i kultury organizacyjnej w szerokim kręgu dziedzin. Przedstawiono tu przykłady zaangażowania podmiotów z sektora rządowego i pozarządowego w proces włączania problematyki integracji imigrantów w główny nurt działań oraz zaproponowano narzędzia, które mogą pomóc w dostosowaniu polityki i praktyk działania do zmieniających się realiów zróżnicowanego społeczeństwa.

Określenie oznaczające włączanie określonej problematyki w główny nurt działań (*mainstreaming*) pochodzi ze sfery zagadnień płci i nie jest jeszcze stosowane w polityce integracyjnej w całej Europie. Jest ono jednak użyteczne, jeśli chcemy zebrać razem szereg wątków, które od pewnego czasu przewijają się w debacie dotyczącej integracji:

- Perspektywę integracji imigrantów należy włączyć do wszystkich dziedzin polityki na wszystkich szczeblach i na wszystkich etapach – jest to zadanie dla podmiotów zajmujących się kształtowaniem polityki;
- Organizacje zajmujące się potrzebami społeczeństwa jako takiego powinny zapewnić równy dostęp do swoich programów i usług wszystkim członkom coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa;
- W niektórych przypadkach można dostosować środki o charakterze ogólnym do potrzeb imigrantów, z kolei w innych przypadkach – tymczasowo lub na stałe – potrzebne są środki ukierunkowane. Organizacje mogą uczyć się osiągnięcia równowagi w stosowaniu różnego rodzaju środków – najlepiej w porozumieniu ze stronami zainteresowanymi, w tym z imigrantami.



Pojęcie włączania problematyki płci w główny nurt polityki (*gender mainstreaming*) zostało zdefiniowane w szeregu dokumentów, takich jak publikacja Rady Europy z 1998 r. pt. *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming* (Uwzględnianie perspektywy płci. Ramy pojęciowe, metodologia i prezentacja wzorcowych praktyk. Raport końcowy grupy ekspertów).

Cel polegający na uwzględnianiu w polityce problematyki integracji imigrantów został sformułowany we wspólnej podstawowej zasadzie nr 10, która potwierdza, że „upowszechnianie polityki integracyjnej i jej instrumentów we wszystkich stosownych politykach i na wszystkich poziomach jest ważnym aspektem w formowaniu i wprowadzaniu polityki narodowej”. Zasadą uzupełniającą jest wspólna podstawowa zasada nr 6, która stwierdza, że „dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju i w sposób niedyskryminujący ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji”.

Uwzględnianie danej problematyki w głównym nurcie działań (*mainstreaming*) oznacza korektę polityki mającej odmienny wpływ na ludzi, tak aby przeciwdziałać nierównościom i niedostatecznej reprezentacji. Innymi słowy, jest to instrument propagujący równość. Jak odnotowano w komunikacie Komisji z 2005 r. w sprawie wspólnej agendy



na rzecz integracji, propagowanie praw podstawowych, zakaz dyskryminacji oraz równe szanse dla wszystkich to kluczowe zagadnienia związane z integracją.

Prawodawstwo UE zapewnia ramy solidnym przepisom krajowym w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Zakazuje ono dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, nakłaniania do dyskryminacji i molestowania, zezwala natomiast na działania pozytywne. Na wszystkich szczeblach władz opracowywane są stosowne inicjatywy, wspierane w ramach Europejskiego programu działań na rzecz zwalczania dyskryminacji. Punktem wyjścia wzorcowych praktyk są przepisy przeciwdziałające dyskryminacji, ale praktyki te pokazują również, jak stosować można mechanizmy mniej związane z przepisami prawa, np. mediacje czy skargi, do określania problemów i zapewniania zadośćuczynienia w indywidualnych przypadkach.

Podmioty kształtujące politykę, usługodawcy oraz organizacje pozarządowe działające w wielu dziedzinach muszą krytycznie spojrzeć na własną działalność. W jakim stopniu w programach uznaje się konkretne potrzeby imigrantów i okoliczności ich życia, jak się na nie reaguje i jak się je uwzględnić w planowaniu? Czy procesy i struktury można zmienić tak, aby poprawić ich dostępność dla imigrantów na zasadach równości?



Programy o zasięgu ogólnym mogą propagować integrację imigrantów jako ważny element działań na rzecz społeczeństwa jako całości. Jednocześnie istnieją szczególne potrzeby, które wymagać będą środków dodatkowych i ukierunkowanych. W tym rozdziale omawiamy dynamikę procesu uwzględniania problematyki integracji w głównym nurcie działań, mającą charakter nieustannego przechodzenia od środków ogólnych do ukierunkowanych i odwrotnie. W idealnej sytuacji środki te uzupełniałyby się wzajemnie i wspólnie przyczyniałyby się do tworzenia środowiska ułatwiającego imigrantom dostęp i uczestnictwo. Podmioty z różnych sektorów społeczeństwa mogą analizować liczbę osób objętych danym środkiem, ramy czasowe oraz własny potencjał. Kryteria te omówiono bardziej szczegółowo w dalszej części podręcznika.

1.1 Władze

Wyzwanie dla władz polega na wprowadzeniu kwestii dbałości o integrację imigrantów w proces kształtowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki we wszystkich odnośnych sferach. Zadanie takie jest uzależnione przede wszystkim od politycznego zaangażowania oraz odgórnej inspiracji. Jednocześnie zależy też od tego, w jakim stopniu podmioty mające wprowadzić zmiany przejmą odpowiedzialność za podjęcie problematyki integracji imigrantów.

Na szczeblu krajowym odgórna inspiracja może pochodzić z wyznaczonego ministerstwa lub silnej wyspecjalizowanej agencji. Na przykład Hiszpania posiada Sekretarza Stanu ds. Imigracji i Emigracji w strukturach Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych. W Niderlandach Minister ds. Imigracji i Integracji działa w strukturach Ministerstwa Sprawiedliwości, a w Danii istnieje Ministerstwo ds. Uchodźców, Imigracji i Integracji, natomiast Portugalia posiada Wysokiego Komisarza ds. Imigracji i Mniejszości Etnicznych. Na szczeblu lokalnym jednostkę odpowiedzialną za uwzględnianie problematyki integracji można także utworzyć w ramach administracji miejskiej.





Więcej niż jedna czwarta mieszkańców Wiednia pochodzi z imigracji. W 2004 r. rada miejska Wiednia utworzyła departament miejski do spraw integracji i różnorodności (MA17). MA17 wspiera inne departamenty i wydziały miejskie w realizacji polityki zorientowanej na różnorodność, współdziałając np. z władzami dzielnic w celu poprawy obsługi zróżnicowanej ludności w urzędach. Przykładowo MA17 wspiera wzajemną pomoc między władzami dzielnic, zmierzającą do ułatwienia takich zadań, jak obsługa skomplikowanych zagadnień – od wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności handlowej do informowania o uprawnieniach emerytalnych – w językach migrantów.

MA17 składa się z 48 osób, z czego 20 pracuje w zdecentralizowanych biurach w siedmiu różnych częściach Wiednia. Bycie bliżej ludzi zwiększa wiedzę MA17 na temat stowarzyszeń i wspólnot lokalnych oraz sytuacji w poszczególnych dzielnicach miasta. Niemal dwie trzecie spośród pracowników MA17 pochodzi z imigracji, a wielu jest migrantami w pierwszym pokoleniu. Pochodzą oni z 14 państw i mówią ponad 23 językami.



Witryna internetowa: www.wien.gv.at/integration/ (w jęz. niemieckim)

Ministerstwo lub jednostka propagująca ideę włączania problematyki integracji w główny nurt działań może wykorzystywać szereg technik, aby zaangażować inne organy władz w sprawę integracji imigrantów. Techniki te zilustrowano w poniższym przykładzie odnoszącym się do ogólnego terminu „agent ds. integracji” (tzn. osoba lub organizacja, która faktycznie podejmuje konkretne działanie).



Doświadczenie pokazuje, że praktyki w zakresie włączania problematyki integracji w główny nurt działań są skuteczniejsze, jeśli opierają się na spójnym politycznym przesłaniu, mówiącym o tym, że uwzględnianie integracji imigrantów nie jest „luksusem”, lecz elementem misji danej instytucji w sytuacji rosnącego zróżnicowania jej klientów, członków czy stron zainteresowanych.



Punkty ogniskowe integracji: W poszczególnych departamentach rządowych zadanie dbania o postępy w działaniach na rzecz włączania problematyki integracji w główny nurt działań można powierzyć jednostce administracyjnej czy konkretnej osobie. W idealnej sytuacji te „punkty ogniskowe” integracji powinny mieć oparcie polityczne na najwyższym szczeblu i regularnie kontaktować się z agentem do spraw integracji.



Rząd Zjednoczonego Królestwa propaguje działania na rzecz różnorodności, powierzając każdemu stałemu sekretarzowi osobistą odpowiedzialność za to, aby jego departament w pełni realizował zobowiązania w zakresie różnorodności (stały sekretarz to najwyższy rangą urzędnik ministerstwa brytyjskiego rządu, odpowiedzialny za kierowanie danym resortem). Ponadto stworzono szereg nowych wyspecjalizowanych stanowisk i ról, aby wspomagać propagowanie działań związanych z zarządzaniem różnorodnością. Na przykład różne wysokie stanowiska w służbie cywilnej powiązane z rolami „sponsorów różnorodności” i „mistrzów różnorodności”, którzy prowadziliby działania na rzecz różnorodności na poziomie departamentów i we współpracy międzyresortowej.



Przegląd proponowanych wniosków dotyczących polityki: agent do spraw integracji może przyglądać się proponowanym obszarom polityki i interweniować w stosownych departamentach, jeżeli wnioski budzą wątpliwości związane z integracją imigrantów. Przeglądy takie mogą się również odbywać w ramach międzyresortowego komitetu lub grupy roboczej. Dania, Irlandia, Polska oraz Francja to przykłady państw członkowskich posiadających takie komitety.



W Polsce Międzyresortowy Zespół do spraw Integracji Społecznej Cudzoziemców został powołany w marcu 2005 r. na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów. Jego zadaniem jest przygotowywanie propozycji dotyczących modyfikacji lub zachowania dotychczasowych kompetencji sektorowych w zakresie integracji społecznej cudzoziemców, koordynacja współpracy międzyresortowej w zakresie integracji społecznej cudzoziemców, opiniowanie projektów aktów prawnych zmieniających przepisy w zakresie integracji społecznej cudzoziemców, współpraca z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tą problematyką oraz wymiana opinii o tendencjach i strategiach stosowanych w poszczególnych resortach w odniesieniu do różnych grup imigrantów.

Na czele zespołu stoi sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, do którego zakresu działania należy nadzór nad Departamentem Pomocy i Integracji Społecznej. Członkami zespołu są przedstawiciele dziewięciu ministerstw, w tym resortów kultury i zdrowia, oraz przedstawiciel pełnomocnika rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn.



Niemiecki federalny urząd ds. migracji w 2005 r. wydał publikację pt. „Działania integracyjne na szczeblu federalnym – wykaz sporządzony w ramach międzyresortowej grupy roboczej ds. integracji”. To kompendium zawiera wykaz – wraz z indeksem – wszystkich działań podjętych przez poszczególne ministerstwa i agencje na szczeblu federalnym w zakresie integracji.

Działania te obejmują szeroko zakrojone programy, jak również poszczególne projekty, kampanie, wydarzenia, projekty badawcze czy publikacje. Zostały one wymienione w formie tabeli wraz z informacjami na temat pozycji budżetowych i kwot, celów, partnerów, grup docelowych, harmonogramów, zasięgu regionalnego, organizacji realizujących, oceny itp. Dla każdego działania podano dane osoby kontaktowej.



Przegląd wniosków dotyczących polityki może także obejmować formalne oceny wpływu, w ramach których przewiduje się potencjalny wpływ podejmowanych środków na określone grupy, takie jak imigranci. Na przykład analiza rozmieszczenia przestrzennego oraz wzorców mobilności imigrantów, dokonywana w ramach oceny wpływu, może pomóc w określeniu, czy grupy te odniosą proporcjonalne korzyści z nowych inwestycji w transport publiczny. Agent do spraw integracji może wykorzystać swoją wiedzę w celu doradzania innym resortom co do sposobu przeprowadzania takich ocen, w szczególności w sferach, gdzie polityka ma charakter złożony i gdzie konsekwencje mogą mieć charakter niezamierzony i okazać się trudne do ilościowego oszacowania.





„Oceny wpływu” zostały stworzone przez Komisję Europejską jako narzędzie ukazujące możliwe skutki wniosków dotyczących polityki w wymiarze gospodarczym, społecznym i ekologicznym. W przypadku gdy w ocenie wpływu analizuje się skutki polityki dla określonej dziedziny lub określonej grupy, mówimy o „częściowej ocenie wpływu”.

Za przykład mogą posłużyć oceny sytuacji w zakresie równości, przy pomocy których bada się wpływ środków prawnych oraz innych na kwestię równości we wszystkich obszarach polityki. Inne przykłady to oceny wpływu dotyczące problematyki płci czy integracji imigrantów, w których analizuje się wpływ ogólnej polityki odpowiednio na sytuację kobiet i imigrantów.



Wskaźniki: Agent do spraw integracji może opracować wskaźniki dotyczące różnorodności i integracji imigrantów w oparciu o kompetencje różnych ministerstw. Wskaźniki te mogą zostać objęte regularną sprawozdawczością. Zamiast brać udział w szczegółowym planowaniu agent do spraw integracji powinien wyznaczać ogólne cele, służyć poradą i wiedzą, a także monitorować cały proces. Wskaźniki stosowane do pomiaru postępów mogą być więc dość ogólne, dzięki czemu główna odpowiedzialność oraz wybór metod pozostanie w gestii danego ministerstwa.



Ujmowanie w budżecie: Mechanizmy sprawozdawcze dotyczące wskaźników integracji można wbudować w cykl budżetowy w taki sposób, aby kolejne wypłaty środków budżetowych były uzależnione od osiągania zadowalających wyników. Nadzór nad całym procesem można powierzyć komisjom parlamentarnym.

Jako bodziec służący propagowaniu idei włączania problematyki integracji w główny nurt działań można także wykorzystywać finansowanie. Przykładowo resort zdrowia czy edukacji może otrzymać dodatkowe środki na to, aby lepiej dostosować swoją politykę do potrzeb imigrantów. Uzgodnienia dotyczące współfinansowania mogą być pomocne w podkreśleniu współodpowiedzialności za integrację, aczkolwiek należy pamiętać, że spełnianie potrzeb imigrantów należy do zasadniczych kompetencji wszystkich resortów.



Kwestia kryteriów finansowania pokazuje, że granica pomiędzy środkami ogólnymi a ukierunkowanymi jest niekiedy bardzo subtelna. Przykładowo w przypadku finansowania środków wsparcia w szkołach rządu państw członkowskich stosują zarówno kryteria „ogólne” (społeczno-ekonomiczne), jak i „konkretne” (ukierunkowane na imigrantów).

W Zjednoczonym Królestwie program „Excellence in Cities” (Doskonałość w miastach) zapewnia dodatkowe środki finansowe szkołom na uboższych obszarach, oceniając potrzeby na podstawie wskaźników ubóstwa. Ze względu na to, że obszary miejskie zamieszkiwane przez mniejszości etniczne pokrywają się z obszarami ubóstwa, 70% uczniów wywodzących się z mniejszości etnicznych otrzymuje dofinansowanie z programu „Excellence in Cities”. Inny program, „Ethnic Minority Achievement Grant” (Dotacja na rzecz osiągnięć członków mniejszości etnicznych), zapewnia wsparcie lokalnym władzom oświatowym na podstawie liczby uczniów, dla których język angielski nie jest pierwszym językiem, liczby dzieci wywodzących się z mniejszości etnicznych oraz liczby dzieci uprawnionych do otrzymywania bezpłatnych posiłków w szkołach (wskaźnik ubóstwa).



W Niderlandach szkoły mające uczniów w trudnej sytuacji otrzymują dofinansowanie z ministerstwa edukacji. W ostatnim czasie zmieniono wskaźnik trudnej sytuacji – wcześniej było to pochodzenie etniczne, a obecnie jest to poziom wykształcenia rodziców, gdyż badania wskazują, iż na wyniki w nauce silniejszy wpływ wywiera wykształcenie rodziców aniżeli pochodzenie etniczne. Dzięki temu również można udostępnić specjalne środki wsparcia niderlandzkim dzieciom osiągającym słabe wyniki w nauce.

Ogólnie rzecz biorąc, cele, na jakie wydatkowane są środki pieniężne, powinny odzwierciedlać deklarowane priorytety polityki oraz podjęte zobowiązania. Zagadnienia zarządzania zasobami omówiono bardziej szczegółowo w rozdziale 4 dotyczącym zarządzania integracją.

Budowanie świadomości: stowarzyszenia migrantów oraz organizacje pozarządowe pomagające migrantom z doświadczenia znają nieodpowiednią politykę oraz jej skutki. Mogą więc zwracać uwagę na problemy w obszarach takich, jak ochrona zdrowia, mieszkalnictwo czy oświata oraz kierować propozycje ulepszeń do stosownych ministerstw. Agent do spraw integracji może wspierać działania takich organizacji.



Agent do spraw integracji może również zlecać badania, które wskazują braki usług w niektórych obszarach oraz zwiększają świadomość potrzeb imigrantów w innych resortach. Na przykład departament integracji i różnorodności w Norwegii zlecił badanie dotyczące tłumaczy sądowych. Wyniki badania wskazywały na problemy związane z jakością tłumaczeń i niezależnością tłumaczy, w związku z czym ministerstwo sprawiedliwości podjęło działania zmierzające do podniesienia standardów.

Jeżeli istnieje komisja parlamentarna lub klub parlamentarny zajmujący się sprawami integracji imigrantów, może się przyczynić do upowszechniania tej problematyki przez organizowanie publicznych przesłuchań i zgłaszanie interpelacji, pozyskiwanie materiałów dowodowych od ekspertów zewnętrznych oraz zwracanie się do wszystkich resortów o poparcie na rzecz integracji.

Departament integracji w Stuttgarcie (Niemcy) podlega bezpośrednio burmistrzowi, dzięki czemu integracja znajduje się na czele listy zagadnień politycznych. Departament integracji pełni rolę techniczno-monitoringową wobec komórek resortowych administracji oraz przedsiębiorstw komunalnych i dba o to, aby np. urzędy pracy aktywnie uwzględniały zróżnicowanie zgłaszających się do nich interesantów. Na poziomie departamentów za realizację i ocenę polityki integracji i projektów z tej dziedziny odpowiadają szefowie departamentów oraz zastępcy burmistrza.



Departament integracji posiada własny budżet i inicjuje modelowe projekty we współpracy z licznymi partnerami. W projektach tych kładzie się nacisk na transfer kompetencji międzykulturowych do stałych struktur, a informacje o wzorcowych praktykach są upowszechniane dzięki wsparciu burmistrza. Uzupełnieniem monitoringu technicznego jest monitoring polityczny realizowany przez komitet międzynarodowy rady miejskiej – jest to komitet konsultacyjny składający się z 13 wybieranych członków parlamentu miejskiego oraz 12 mieszkańców-ekspertów. Mieszkańcy posiadają kompetencje w następujących dziedzinach:





szkolenia językowe, oświata, sport: 3 miejsca
rozwój miast, spójność, bezpieczeństwo: 3 miejsca
sprawy społeczne, młodzież, zdrowie: 2 miejsca
kwalifikacje zawodowe, zatrudnienie, gospodarka: 2 miejsca
kultura, dialog międzywyznaniowy: 2 miejsca

Komitet międzynarodowy stanowi nie tyle reprezentację innych narodowości, cile grupę ekspertów śledzących wszystkie obszary działania mające znaczenie dla integracji. Ponadto, począwszy od 2005 r., administracja co dwa lata przedkłada radzie miejskiej sprawozdania na temat integracji.

1.2 Usługodawcy

Uwzględnianie zagadnień integracji w głównym nurcie polityki polega także na zapewnieniu równego dostępu do usług w warunkach różnorodności. Usługodawcy publiczni i prywatni uznają istnienie różnorodności, oferując usługi, które odzwierciedlają istnienie nowych i odmiennych potrzeb. Potrzeby te mają charakter nie tylko kulturowy i językowy: wzrost zróżnicowania ludności często przebiega równoległe z pojawieniem się gęsto zaludnionych obszarów miejskich, których skład społeczno-ekonomiczny stawia szczególne wyzwania przed podmiotami świadczącymi usługi publiczne. Zapotrzebowanie na opiekę nad dziećmi czy ochronę zdrowia będzie inne w zróżnicowanym i gęsto zaludnionym obszarze niż na zróżnicowanym, ale słabiej zaludnionym terenie. Usługi należy więc dostosować do populacji docelowej, mając na uwadze jej *wszystkie* cechy, w tym także obecność imigrantów czy uchodźców.

1.2.1 Określanie potrzeb i barier



Usługodawcy stosują różne instrumenty w celu określenia, czy istniejące usługi zapewniają odpowiednią obsługę wszystkich grup ludności. Jednym ze sposobów na dokonanie takiej oceny jest analiza samych tych usług: czy korzystanie z nich odbywa się zgodnie z zamierzeniami, czy może niewłaściwie, co wskazywałoby na istnienie luk w komunikacji lub brak zgodności między potrzebami a ofertą?



Regionalna strategia zdrowia dla mniejszości etnicznych (Regional Health Strategy for Ethnic Minorities) opracowana w 2003 r. przez władze regionu wschodniego w Irlandii określała priorytety w odniesieniu do klientów wywodzących się z mniejszości etnicznych na podstawie materiału dowodowego dotyczącego niewłaściwego korzystania z opieki zdrowotnej.

Wysokie zapotrzebowanie na usługi związane z nagłymi wypadkami wskazywało, że wielu imigrantom niedostępne były informacje dotyczące systemu skierowań, list pacjentów oczekujących na zabiegi, umawiania się na wizytę u lekarza oraz procesów związanych z korzystaniem z opieki zdrowotnej. Niski udział w programach dla kobiet w ciąży i młodych matek wskazywał, że realizacja programów promocji zdrowia oraz rozpowszechniania materiałów związanych z tą tematyką nie była dostatecznie dostosowana do potrzeb imigran-



tów. W efekcie w ramach strategii zdrowia zaproponowano powołanie (wśród innych środków) służby tłumaczeń ustnych oraz utworzenia środowiskowej kliniki położniczej.

Witryna internetowa: www.hse.ie (od 2005 r. Urząd ds. Zdrowia dla Regionu Wschodniego podlega Health Service Executive – Głównemu Urzędowi ds. Ochrony Zdrowia w Irlandii).



Innym sposobem na poznanie barier utrudniających dostęp do usług są informacje zwrotne od użytkowników usług. Niezbędne minimum działań to śledzenie i należyte rozpatrywanie skarg i zażaleń dotyczących sposobu świadczenia usług. Imigranci i uchodźcy mogą również brać udział w tym procesie poprzez uczestnictwo w sondażach i projektach badawczych; przy czym należy pamiętać, że do niektórych osób trudno jest dotrzeć bez pośrednika. Pomocna może być w tym względzie współpraca ze stowarzyszeniami migrantów, angażowanie przywódców wspólnot migrantów oraz szkolenie niektórych członków społeczności w zakresie określania, na przykład potrzeb zdrowotnych. Jednocześnie usługodawcy winni zdawać sobie sprawę, że członkowie grupy etnicznej lub kulturowej nie zawsze mają to samo doświadczenie w korzystaniu z usług. Równie ważną lub wręcz ważniejszą rolę może odgrywać klasa społeczno-ekonomiczna, umiejętności językowe, sytuacja prawna oraz inne czynniki.

Projekt SEEM (usługi dla osób w podeszłym wieku wywodzących się z mniejszości etnicznych, 2003–2006), finansowany przez Komisję Europejską w ramach wspólnotowego programu działań na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego, posłużył analizie dostępu osób starszych wywodzących się z mniejszości etnicznych do usług w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej. W ramach projektu powstała broszura zawierająca przykłady wzorcowych praktyk oraz listę działań przeznaczoną dla władz lokalnych oraz usługodawców.

Jednym z przykładów wzorcowych praktyk prezentowanych w ramach projektu SEEM jest forum osób starszych z Leeds (Leeds Older People's Forum) skupiające 110 organizacji wolontariackich reprezentujących ludzi starszych i działających wraz z nimi. Forum powołało pracownika wspierającego mniejszości etniczne i ludność czarnoskórą oraz utworzyło grupę problemową z udziałem starszych wiekiem przedstawicieli mniejszości etnicznych oraz organizacji tych środowisk. Przedstawiciele grupy problemowej odbyli np. spotkania z dyrektorem do spraw służb socjalnych w Leeds w celu omówienia nowego biznesplanu dla służb socjalnych oraz zmian w realizacji usług opieki domowej. W ten sposób grupa problemowa daje osobom starszym i ich organizacjom możliwość przyczyniania się do rozwoju służb oraz wzmocnienia samopomocy.

Witryna internetowa: www.leeds.gov.uk/seem/, kontakt: seem@leeds.gov.uk



Pojawienie się usług ukierunkowanych, świadczonych często przez organizacje pozarządowe czy organizacje samopomocowe imigrantów lub uchodźców, to jeden z najwyraźniejszych wskaźników istnienia niezaspokojonych potrzeb.

Usługi ukierunkowane są odpowiedzią na szczególne okoliczności, nawet w małych grupach społecznych. Charakteryzują się szybkim reagowaniem na pojawiające się potrzeby oraz elastycznością w sposobie realizacji. Gdy świadomość istnienia luk dotrze do głównych





usługodawców, wyzwaniem staje się znalezienie właściwej równowagi między usługami o charakterze ukierunkowanym i ogólnym. Dzięki jasnemu rozgraniczeniu ról i zadań można uniknąć nakładania się usług oraz niewłaściwej koordynacji.

1.2.2 Osiągnięcie równowagi między środkami ogólnymi i ukierunkowanymi



Ze względu na nieustanny napływ informacji na temat docelowych odbiorców, usługodawcy muszą oceniać, czy istnieje możliwość dostosowania istniejących procesów organizacyjnych, polityki, postępowania i struktur, czy też potrzebne są dodatkowe środki.

W podejmowaniu tych decyzji przydatne jest rozważenie następujących czynników: czas, liczby i potencjał.

Czas

Czas to kluczowy element dobrej strategii w zakresie uwzględniania problematyki integracji w głównym nurcie działań. Zazwyczaj imigranci i uchodźcy najbardziej potrzebują konkretnych programów w pierwszym okresie po przybyciu do danego kraju. W niektórych państwach członkowskich większość populacji imigrantów i uchodźców stanowią właśnie osoby nowo przybyłe.

Środki ukierunkowane, takie jak kursy językowe dla nowo przybyłych oraz programy wprowadzające, mają szansę odegrać ważną rolę w polityce dotyczącej imigrantów i uchodźców. Jednakże sytuacja ta nie pozostaje bez wpływu na usługi o charakterze ogólnym, gdyż nowo przybyłe osoby w równym stopniu korzystają z „głównego nurtu” usług, np. ze szpitali. Państwa, w których imigracja jest zjawiskiem stosunkowo nowym, mogą więc odnieść korzyści, rozpoczynając wysiłki na rzecz włączania tej perspektywy do swoich działań na wczesnym etapie. W perspektywie krótkookresowej niektóre problemy można z powodzeniem rozwiązywać przy pomocy szczególnych programów, jednak w perspektywie długofalowej problemy te można podejmować w ramach programów o charakterze ogólnym.

Liczby

Liczby są istotne przy decydowaniu o tym, w jakim stopniu należy zmodyfikować istniejące usługi. Czy organizacja powinna znacząco się zmienić, aby objąć zakresem działania niewielką grupę imigrantów lub uchodźców o bardzo skonkretyzowanych potrzebach (np. członków grupy językowej bardzo nielicznej w kraju przyjmującym lub na danym terenie)? Być może można zamiast tego opracować środki ukierunkowane. W ten sposób można zapewnić środki w pełni odpowiadające potrzebom danej grupy zamiast poszukiwać kompromisu, który mógłby okazać się niezadowolający. Jednak w sytuacji gdy zmiana ma duże znaczenie dla licznej grupy migrantów, usługodawca należący do „głównego nurtu” powinien podjąć wszelkie możliwe kroki, aby tej zmiany dokonać.



Wybór między środkami ogólnymi a ukierunkowanymi w danej sytuacji może opierać się na rozmaitych kryteriach. Ważną rolę odgrywa tutaj czas, a także liczba osób, na które dany środek będzie miał wpływ. Biorąc pod uwagę te czynniki, należy kierować się zasadą proporcjonalności.



Edukacja to jeden z głównych obszarów integracji, który ma zasadnicze znaczenie dla poprawy szans życiowych dzieci z rodzin imigranckich. W sferze edukacji można znaleźć wiele przykładów włączania problematyki integracji w główny nurt działań, na przykład tych zebranych w publikacji sieci Eurydice z 2004 r., zatytułowanej *Integration of Immigrant Children into Schools in Europe* (Integracja dzieci imigrantów w szkołach Europy).

Sprawozdanie Eurydice odnotowuje, że w społeczności francuskojęzycznej w Belgii, Niemczech, we Francji, w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie (w Anglii) od 5% do 12% uczniów uczęszcza do szkół, w których ponad 40% stanowią uczniowie z rodzin imigranckich. Wiele spośród tych szkół dostosowuje do tej sytuacji jadłospisy, sposób ubierania się, zajęcia na pływalni i zajęcia sportowe, święta religijne oraz inne sfery życia codziennego. Wiele z tych szkół zatrudnia doradców lub innych pracowników działających jako łącznicy między domem a szkołą oraz korzysta z usług „mediatorów międzykulturowych” w celu wypracowywania powiązań między domem, szkołą oraz szerszej pojętą społecznością. Szkoły oferują lub ułatwiają naukę języka ojczystego oraz uwzględniają kwestię różnorodności w programach nauczania przez przekazywanie uczniom wiadomości o innych kulturach i nauczanie szacunku dla odmienności. W Szwecji i Finlandii rodzice imigranci mają również ustawowe prawo do korzystania z tłumacza w trakcie spotkań z przedstawicielami szkoły.

Sprawozdanie: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>



Potencjał

Przy podejmowaniu decyzji o stosowaniu środków ogólnych lub ukierunkowanych kluczową rolę odgrywają względy takie, jak potencjał i umiejętności. Są one miernikami jakości – czy organizacja należąca do „głównego nurtu” oraz jej personel są w stanie skutecznie dostosować się do potrzeb imigrantów? Czy muszą nadal rozwijać swoje kompetencje międzykulturowe? Czy istnieje na to czas i środki finansowe, a może należy zastosować środki ukierunkowane?

W ramach projektu „Migrant-friendly hospitals” (Szpitale przyjazne migrantom) wspieranego przez Dyрекcyję Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów opracowano instrument oceny dla szpitali – kwestionariusz oceniający poziom „sprzyjalności” dla imigrantów.

W kwestionariuszu ocenia się struktury przyjazne imigrantom, takie jak służba tłumaczy ustnych, materiały informacyjne dla pacjentów-imigrantów, usługi uwzględniające różnice kulturowe (religia, żywienie) oraz składniki systemu zarządzania (jakością) zapewniające sprzyjalność usług dla migrantów, np. włączenie kwestii sprzyjalności dla migrantów do deklaracji celów, ujmowanie jej w budżecie oraz programach podnoszenia kwalifikacji personelu.

Witryna internetowa: www.mfh-eu.net/public/home.htm



W niektórych przypadkach określonym grupom można zaoferować ukierunkowaną pomoc, a jednocześnie podnieść świadomość aspektów międzykulturowych w usługach należących do głównego nurtu.





Projekt Policesol to edukacyjny projekt szkoleniowy opracowany we współpracy między departamentem bezpieczeństwa lokalnego policji w Cardiff oraz departamentem rady hrabstwa Cardiff odpowiedzialnym za rekreację i uczenie się przez całe życie. Policesol (człon ESOL – English for Speakers of Other Languages – oznacza: język angielski dla osób mówiących innym językiem ojczystym) zapewnia wsparcie językowe osobom niepotrafiącym porozumiewać się po angielsku. W ramach projektu odbywają się lekcje prowadzone przez nauczycieli języka angielskiego oraz interwencje funkcjonariuszy odpowiedzialnych za pracę środowiskową i stażystów. Funkcjonariusze policji urządzają dla uczestników pogadanki na tematy takie, jak pozostawianie dzieci samych w domu lub w parku, prowadzenie pojazdu bez dokumentów, przemoc domowa czy molestowanie na tle rasowym.

Dzięki projektowi uczestnicy wywodzący się z mniejszości etnicznych nabrali większego zaufania do policji oraz uzyskali możliwość pracy w ramach wolontariatu lub pełnienia roli środowiskowych funkcjonariuszy wspierających. Dzięki temu poprawił się profil etniczny policji. Jednocześnie funkcjonariusze policji zaangażowani w prowadzenie pogadarek stwierdzili, że praktyczne doświadczenie kontaktu z grupami wieloetnicznymi było dla nich bardzo cenne. Zyskali dzięki temu lepsze zrozumienie trudności, z jakimi stykają się imigranci, i uznali, że takie doświadczenie jest bardziej pouczające niż sformalizowane szkolenie na temat różnorodności.



Witryna internetowa: www.cardiff.gov.uk

Pierwsze wydanie podręcznika integracji (rozdział 2) zawierało szereg przykładów mówiących o tym, jak organizacje mogą rozwijać znajomość aspektów międzykulturowych i stać się organizacjami otwartymi i sprzyjającymi integracji. Przykłady podawane w pierwszym oraz w niniejszym wydaniu podręcznika pokazują, że podstawą świadczenia usług powinna być dobra znajomość klientów-imigrantów, historii ich osiedlenia się w danym kraju, struktury wieku i płci, potrzeb językowych, praktyk kulturowych i religijnych oraz wszelkich barier utrudniających im dostęp do usług czy korzystanie z nich. Może to pomóc imigrantom w uzyskaniu dostępu do usług „głównego nurtu”.



Wiedzę o klientach, którzy są imigrantami lub uchodźcami, można uzyskać w różny sposób: analizując i tworząc dane, traktując znajomość aspektów międzykulturowych jako priorytet w procesie doboru, szkolenia i oceny personelu, angażując ekspertów zewnętrznych, konsultując się z grupami społeczności lokalnej i poszczególnymi obywatelami oraz wyciągając wnioski z inicjatyw o charakterze ukierunkowanym.

1.2.3 Łączenie ludzi i instytucji

„Włączanie do głównego nurtu” polega na tym, by ludzie zmieniali instytucje, z którymi mają do czynienia jako pracownicy, klienci lub inne osoby zainteresowane. Instytucje otwarte na uczestnictwo oraz informacje zwrotne mają większą zdolność do rozpoznawania obszarów, w których nie ma równego dostępu, natomiast usługodawcy dążący do zapewnienia zindywidualizowanych, dostosowanych do potrzeb usług są przychylniejsi zmianie postawy. Taka zmiana jest elementem udanego procesu uwzględniania problematyki integracji w głównym nurcie działań.



I przeciwnie – usługodawcom, którzy działają w oddaleniu od użytkowników, rozpoznanie potrzeb imigrantów może zająć więcej czasu. Imigranci mogą nie znać dostępnej oferty, zakładając, że główny usługodawca będzie wykazywał się brakiem elastyczności i wrogim nastawieniem. Nawet jeśli zmiany nastąpią, zabraknąć może skutecznego ich rozpowszechnienia.

Rolę pośrednika mogą pełnić organizacje pozarządowe, przyczyniające się do zmiany wzajemnego postrzegania usługodawców i użytkowników. Na przykład grupy wsparcia działające w danej społeczności mogą wpływać na wiedzę imigrantów na temat świadczonych usług oraz na ich oczekiwania.



Działania na rzecz uwzględniania problematyki integracji imigrantów mają aspekt sprawiedliwości społecznej oraz aspekt skuteczności. Obydwa te aspekty powinny być uwzględniane w sposobie definiowania i wdrażania takich działań. Innymi słowami, skuteczne wdrażanie polityki powinno następować równoległe z wysiłkami na rzecz równości. Niektóre z mechanizmów mają charakter dość techniczny, lecz uwzględnianie danej problematyki w działaniach polega przede wszystkim na „przemianie serc i umysłów” oraz na budowaniu społeczeństwa, które ma świadomość różnorodności i odpowiednio na nią reaguje.

Szczególne znaczenie ma nastawienie personelu w instytucjach usługowych, które muszą zmienić swoje procedury tak, aby uwzględnić w nich problematykę różnorodności. Czy można zmotywować personel, tak aby potrafił wysłuchać klientów, weryfikować metody działania i pracować nad swoimi umiejętnościami?



Niekiedy zdarza się, że presja wywierana na personel prowadzi do pogorszenia relacji z klientami. W szczególności pracownicy „pierwszego kontaktu” mogą być mniej skłonni i mniej zdolni do poświęcania dodatkowego czasu imigrantom w okresach większego natężenia ruchu. W Belgii władze federalne stworzyły program mediacji międzykulturowej, za którego pośrednictwem dofinansowują mediatorów lub koordynatorów międzykulturowych w około pięćdziesięciu belgijskich szpitalach. Program opiera się na usługach świadczonych przez dwadzieścia organizacji wolontariackich w całym kraju.



Witryna internetowa: www.cofetis.be



Jednym z motorów działań na rzecz uwzględniania problematyki integracji jest woła polityczna. Im silniejsze są związki organizacji i podmiotów politycznych z imigrantami, tym aktywniejsze będą dążenia do podejmowania takich działań.



Można tu wspomnieć o kwestii uprawnień do głosowania dla imigrantów na szczeblu lokalnym, gdyż świadczenie usług odbywa się w znaczącym stopniu na tym właśnie szczeblu. Często zdarza się, że usługi są finansowane przez władze gminne, a decyzje o sposobie ich świadczenia podejmowane są na szczeblu lokalnym. Zgodnie ze wspólną podstawową zasadą nr 9 udział imigrantów w procesie demokratycznym – w tym udział w wyborach, prawo głosowania i członkostwo w partiach politycznych – przyspiesza ich integrację i powinien być wspierany wszędzie tam, gdzie jest to możliwe.





1.3 Organizacje pozarządowe

W dynamicznej relacji między usługami ogólnymi i ukierunkowanymi zmieniają się wzorce wzajemnych stosunków między organizacjami pozarządowymi a usługodawcami z głównego nurtu. Może je charakteryzować komplementarność lub konkurencyjność, koordynacja lub powielanie, przejrzystość lub brak skuteczności. Wyzwanie polega na tym, aby w oparciu o wspólny interes i odpowiednie mocne strony budować relację zapewniającą równorzędne partnerstwo. Organizacje pozarządowe są zwykle powoływane do życia w imię konkretnego celu lub interesu, na przykład w przypadku dostrzeganej luki w polityce władz lub w obszarach świadczonych usług. Organizacje te często świadczą ukierunkowane usługi na rzecz konkretnych grup imigrantów lub uchodźców. Usługi te są czasami postrzegane jako krótkofalowe rozwiązania w celu łatania dziur, ponieważ zwykle opierają się na realizacji konkretnych projektów i są uzależnione od ograniczonego w czasie finansowania przez sponsorów. Jednakże z punktu widzenia organizacji pozarządowych głównym problemem jest trwałość skutków. Czy działania ukierunkowane mogą skłonić usługodawców z głównego nurtu do zastosowania wyciągniętych wniosków w praktyce? Czy problemy imigrantów i uchodźców będą na stałe uwzględniane w procesie tworzenia planów długoterminowych?

Poniższe studium przypadku pokazuje znaczenie warunków współpracy między organizacjami pozarządowymi a przedstawicielami głównego nurtu usług. Jak można budować pomosty organizacyjne, aby zapewnić najlepsze usługi użytkownikom, a organizacjom pozwolić na zachowanie własnej tożsamości?



Doradztwo społeczne dla uchodźców na Węgrzech

- Organizacja pozarządowa Menedék (Węgierskie Stowarzyszenie na rzecz Migrantów) została utworzona w 1995 r. jako inicjatywa obywatelska przy wsparciu finansowym Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.
- W 1998 r. stowarzyszenie Menedék uruchomiło projekt finansowany przez Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, którego celem była mediacja między użytkownikami a usługodawcami po stronie władz oraz administracji miejskiej. W trakcie realizacji projektu przedstawiciele Menedék stwierdzili, że w wielu przypadkach usługi z głównego nurtu nie zapewniły skutecznego załatwienia spraw. W związku z tym organizacja rozpoczęła świadczenie własnych usług doradczych dla uchodźców.
- Usługi doradcze zyskały renomę wśród usługodawców z głównego nurtu i kierowano do nich coraz większą liczbę uchodźców.
- W latach 2002–2003 Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców wycofał wsparcie finansowe. W związku z tym Menedék podjął próby zainteresowania usługodawców z głównego nurtu prowadzeniem takiego doradztwa, jednak wysiłki te nie odniosły skutku. W szczególności nie podjęto propozycji, aby agencje z głównego nurtu same działały na rzecz uchodźców i imigrantów, pozostawiając dla Menedék rolę „centrum zasobów”.
- W 2005 r. Menedék opracował system obsługi spraw, w którego ramach odgrywa rolę koordynującą i mediacyjną na linii między użytkownikami będącymi uchodźcami a usługodawcami. Jednym z głównych celów było uznanie pozycji i wiedzy Menedék na szczeblu polityki.



Ukierunkowane działania zorientowane na imigrantów to zasadnicze źródło wiedzy dla organizacji należących do głównego nurtu. Podmioty kształtujące politykę winny aktywnie pozyskiwać informacje od organizacji wolontariackich i środowiskowych pozostających w bezpośrednim kontakcie z określonymi grupami.



Metodą pozyskiwania informacji jest zlecenie badań jakościowych lub bezpośrednio konsultacje z praktykami z danej dziedziny. Można organizować seminaria na temat wzorcowych praktyk wynikających z ukierunkowanych inicjatyw, które stałyby się miejscem spotkań podmiotów realizujących środki ukierunkowane oraz pracowników tych instytucji, które jeszcze nie włączyły problematyki integracji imigrantów do swojej działalności. Jeśli działania ukierunkowane finansowane są z budżetu państwa, organizacje odpowiedzialne za ich realizację mogą zostać zobowiązane do tworzenia takich sprawozdań z oceny swojej działalności, które ułatwiłyby dzielenie się doświadczeniami. W sprawozdaniach można na przykład dodać rozdział zawierający wyciągnięte wnioski, które mogą okazać się przydatne organizacjom z głównego nurtu. Proces oceny należy postrzegać w tym kontekście jako szansę uczenia się – został on omówiony w rozdziale 4 niniejszego podręcznika.

Niezależnie od konkretnych projektów organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia migrantów, mogą stać się ośrodkami wiedzy specjalistycznej i wykorzystywać swoją znajomość danej społeczności w działalności szkoleniowej i doradczej na rzecz usługodawców z głównego nurtu oraz władz publicznych. Mogą one także opracowywać materiały, które mogłyby być wykorzystywane w programach przeznaczonych dla pracowników administracji publicznej, pracowników socjalnych itp. Istnieje prawdopodobieństwo, że w miarę rosnącej roli aspektów międzykulturowych zapotrzebowanie na takie działania będzie wzrastać.

Organizacje pozarządowe mogą także pełnić swoją rolę przez okazywanie wsparcia i mobilizację. Koncentrując się na konkretnych aspektach integracji imigrantów, przyczyniają się do podtrzymywania świadomości wagi tego zagadnienia. Ze wzorcowych praktyk wynika, że władze winny uznać zróżnicowaną rolę organizacji pozarządowych jako organizacji wspierających dostawców usług, takich jak np. tłumaczenia ustne lub udzielanie informacji oraz podmiotów ułatwiających dialog. Finansowanie wszystkich aspektów ich działalności może sprzyjać budowaniu autonomii organizacji pozarządowych oraz stać się wyrazem dążenia władz do zapewniania komunikacji i aktywnego udziału jako kluczowych elementów integracji imigrantów.





Rozdział 1: Wnioski

1. Podmioty kształtujące politykę, usługodawcy oraz organizacje pozarządowe działające w wielu dziedzinach muszą krytycznie spojrzeć na własną działalność. W jakim stopniu w programach uznaje się konkretne potrzeby imigrantów i okoliczności ich życia, jak się na nie reaguje i jak się je uwzględnia w planowaniu? Czy procesy i struktury można zmienić tak, aby poprawić ich dostępność dla imigrantów na zasadach równości?
2. Doświadczenie wskazuje, że praktyki w zakresie włączania problematyki integracji w główny nurt działań są skuteczniejsze, jeśli opierają się na spójnym politycznym przesłaniu mówiącym o tym, że uwzględnianie integracji imigrantów nie jest „luksusem”, lecz elementem misji danej instytucji w sytuacji rosnącego zróżnicowania jej klientów, członków czy stron zainteresowanych.
3. Usługodawcy stosują różne instrumenty w celu określenia, czy istniejące usługi zapewniają odpowiednią obsługę wszystkich grup ludności. Jednym ze sposobów na dokonanie takiej oceny jest analiza samych tych usług: czy korzystanie z nich odbywa się zgodnie z zamierzeniami, czy może niewłaściwie, co wskazywałoby na istnienie luk w komunikacji lub brak zgodności między potrzebami a ofertą?
4. Usługi ukierunkowane są odpowiedzią na szczególne okoliczności, nawet w małych grupach społecznych. Charakteryzują się szybkim reagowaniem na pojawiające się potrzeby oraz elastycznością w sposobie realizacji. Gdy świadomość istnienia luk dotrze do głównych usługodawców, wyzwaniem staje się znalezienie właściwej równowagi między usługami o charakterze ukierunkowanym i ogólnym. Dzięki jasnemu rozgraniczeniu ról i zadań można uniknąć nakładania się usług oraz niewłaściwej koordynacji.
5. Ze względu na nieustanny napływ informacji na temat docelowych odbiorców usługodawcy muszą oceniać, czy istnieje możliwość dostosowania istniejących procesów organizacyjnych, polityki, postępowania i struktur, czy też potrzebne są dodatkowe środki.
6. Wybór między środkami ogólnymi a ukierunkowanymi w danej sytuacji może opierać się na rozmaitych kryteriach. Ważną rolę odgrywa tutaj czas, a także liczba osób, na które wpływ będzie miał dany środek. Biorąc pod uwagę te czynniki, należy kierować się zasadą proporcjonalności.
7. Wiedzę o klientach, którzy są imigrantami lub uchodźcami, można uzyskać w różny sposób: analizując i tworząc dane, traktując znajomość aspektów międzykulturowych jako priorytet w procesie doboru, szkolenia i oceny personelu, angażując ekspertów zewnętrznych, konsultując się z grupami społeczności lokalnej i poszczególnymi obywatelami oraz wyciągając wnioski z inicjatyw o charakterze ukierunkowanym.
8. Rolę pośrednika mogą pełnić organizacje pozarządowe, przyczyniające się do zmiany wzajemnego postrzegania usługodawców i użytkowników. Na przykład grupy wsparcia działające w danej społeczności mogą wpływać na wiedzę imigrantów na temat świadczonych usług oraz na ich oczekiwania.
9. Szczególne znaczenie ma nastawienie personelu w instytucjach usługowych, które muszą zmienić swoje procedury tak, aby uwzględnić w nich problematykę różnorodno-



ści. Czy można zmotywować personel, aby potrafił wysłuchać klientów, weryfikować metody działania i pracować nad swoimi umiejętnościami?

10. Jednym z motorów działań na rzecz uwzględniania problematyki integracji jest wola polityczna. Im silniejsze są związki organizacji i podmiotów politycznych z imigrantami, tym aktywniejsze będą dążenia do podejmowania takich działań.
11. Ukierunkowane działania zorientowane na imigrantów to zasadnicze źródło wiedzy dla organizacji należących do głównego nurtu. Podmioty kształtujące politykę winny aktywnie pozyskiwać informacje od organizacji wolontariackich i środowiskowych pozostających w bezpośrednim kontakcie z określonymi grupami.





Rozdział 2

Warunki mieszkaniowe w środowisku miejskim



Warunki mieszkaniowe mają podstawowe znaczenie dla osób, rodzin oraz społeczności i są głównym czynnikiem sprzyjającym integracji. W niniejszym rozdziale opisano praktyki mające na celu poszerzenie wyboru dostępnych imigrantom możliwości mieszkaniowych przez obniżenie barier dostępu oraz poprawę jakości bazy mieszkaniowej. Środki takie mają zwykle niewielką skalę i ukierunkowany charakter, jednak są realizowane na tle szerszej polityki związanej z terenami i strukturami miejskimi. Obecnie w niektórych państwach europejskich ponad połowa obywateli pochodzi ze środowisk imigracyjnych, co stwarza nową sytuację z punktu widzenia różnorodności. Miasta takie często pełnią rolę prekursorów w opracowywaniu środków w zakresie rewitalizacji obszarów miejskich, mieszanej struktury własności i najmu, instytucji i usług sprzyjających integracji, komunikacji i uczestnictwa, a to z kolei może przyczynić się do tworzenia lepszego środowiska życia dla coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa.



Wspólna podstawowa zasada nr 7 zapewnia kontekst do włączenia polityki mieszkaniowej w problematykę integracji imigrantów. Brzmi ona następująco: „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 intensyfikacji kontaktów imigrantów z obywatelami państw członkowskich”.

2.1 Poszerzanie możliwości mieszkaniowych dostępnych imigrantom



Podobnie jak inni mieszkańcy także imigranci wypracowują strategie mieszkaniowe w oparciu o własne potrzeby oraz możliwości dostępne w środowisku, w którym żyją. W ramach polityki należy dążyć do poszerzania istniejących możliwości mieszkaniowych poprzez zapewnienie równych szans na rynku mieszkaniowym zarówno pod względem dostępu, jak i jakości przestrzeni mieszkalnej.

Dostęp do mieszkań

Wielu imigrantów doświadcza pośredniej i bezpośredniej dyskryminacji na rynku mieszkaniowym. Właściciele domów i mieszkań mogą niechętnie odnosić się do sprzedaży czy wynajmu mieszkań imigrantom. Inni z kolei mogą żądać wygórowanych czynszów oraz kaucji, odmawiać zaakceptowania poręczycieli lub żądać niepotrzebnej dokumentacji i referencji. Ze względu na trudności w dostępie do prywatnych lokali mieszkalnych popyt na wynajmowane mieszkania komunalne jest wśród imigrantów często wysoki. Jednakże lokali socjalnych jest niewiele, a listy oczekujących są długie. Niekorzystną sytuację, dyskryminację imigrantów oraz mniejszości w państwach UE-15 dokumentuje publikacja Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii z 2005 r., zatytułowana: *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union* (Migranci, mniejszości i warunki mieszkaniowe. Wyłączenie, dyskryminacja i przeciwdziałanie dyskryminacji w 15 państwach członkowskich Unii Europejskiej), oparta na krajowych sprawozdaniach przygotowanych przez ośrodki problemowe Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii.



Prawo wspólnotowe przewiduje równe traktowanie osób zamieszkujących w danym kraju od dłuższego czasu oraz rdzennych obywateli w zakresie dostępu do towarów i usług oraz chroni przed dyskryminacją ze względu na rasę czy pochodzenie etniczne w sferze zapewniania towarów i usług (w tym przestrzeni mieszkalnej).

Można intensywniej wykorzystywać ustawodawstwo zakazujące dyskryminacji w dziedzinie świadczenia usług, w tym zapewniania mieszkań.



Zastosowanie ustawy przeciwko dyskryminacji rasowej we Francji

Sprawa: Hamida i Audrey Brahmia, sąd karny w Grenoble, 14 września 2004 r.

W sprawie tej sąd orzekł, iż właściciel nieruchomości jest winny dyskryminacji rasowej w rozumieniu art. 225-2 kodeksu karnego, ponieważ odmówił sprzedaży działki z powodu uprzedzeń rasowych. Wyraziwszy uprzednio zgodę na sprzedaż działki, właściciel odmówił sfinalizowania transakcji, argumentując, iż obawia się wywołania niechęci sąsiadów, ponieważ kupiec okazał się Arabem. Właściciel zażądał okazania kopii aktu małżeństwa nabywcy w celu zweryfikowania jego „właściwego zachowania”, jak również fotografii z uroczystości ślubnych do oceny jego „prowadzenia się”, zażądał wyższej ceny i zmniejszył powierzchnię działki oferowanej na sprzedaż – po tym wszystkim nadal odmawiał sfinalizowania transakcji, powołując się na problemy techniczne oraz kwestie związane z prawem nieruchomości, które miały uniemożliwiać dokonanie sprzedaży.

Właściciel został skazany przez sąd karny w Grenoble, lecz złożył odwołanie. W dniu 27 października 2005 r. sąd apelacyjny podwyższył wymiar kary do sześciu miesięcy w zawieszeniu i 6000 euro grzywny oraz nakazał, by wyrok został ogłoszony w działach nieruchomości dwóch najbardziej poczytnych gazet lokalnych oraz w *Revue Bleue* – wiodącym miesięczniku poświęconym tematyce nieruchomości.

European Anti-discrimination Law Review (Przegląd europejskiego prawa przeciwko dyskryminacji) nr 3, kwiecień 2006 str. 66

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm



Przepisy dotyczące mieszkalnictwa są zwykle rozproszone w bardzo wielu aktach prawnych i definiują – często skomplikowanym językiem – prawa i obowiązki właścicieli i lokatorów.

Kodeksy postępowania w zakresie mieszkalnictwa mogą w sposób praktyczny objaśniać przepisy dotyczące tej sfery.



Kodeks postępowania zapewniający równouprawnienie w mieszkalnictwie ma cztery podstawowe cele:

- a) ustanowienie norm na rzecz osiągnięcia równouprawnienia i dostarczenie praktycznych sposobów przeciwdziałania bezprawnej dyskryminacji rasowej oraz zapewnienie równych szans w sferze mieszkalnictwa i usług z tym związanych;
- b) udzielanie pomocy organizacjom budownictwa mieszkaniowego i innym instytucjom w zakresie prawidłowego zrozumienia praw i obowiązków, które na nie nakładają przepisy krajowe o mieszkalnictwie i planowaniu przestrzennym;





- c) udzielanie pomocy prawnikom i innym doradcom w doradzaniu klientom oraz udzielaniu pomocy sądom i trybunałom w interpretacji pojęć prawnych;
- d) przyczynienie się do pełnego zrozumienia ustawodawstwa, wzorcowych praktyk z zakresu mieszkalnictwa oraz usług z nim związanych przez wszystkie osoby zamierzające złożyć wnioski o wszczęcie postępowania przed sądem.

Istnieje szereg środków, które mogą posłużyć do bezpośredniego i pośredniego wspierania imigrantów. Praktyczna pomoc może przybierać takie formy, jak referencje adresowane do właścicieli nieruchomości, kaucje czy gwarancje czynszowe. W Hiszpanii większość planów regionalnych dotyczących imigracji i integracji obejmuje obecnie programy, w ramach których instytucja publiczna gwarantuje właścicielowi nieruchomości, że czynsz będzie opłacany, a ewentualne zniszczenia zostaną naprawione. Władze katalońskie stworzyły sieć mieszkań socjalnych (Red Bolsa de Vivienda Social), w ramach której zapewnia się gwarancje techniczne i prawne, kompleksową polisę ubezpieczeniową oraz pożyczkę środków na wpłacenie kaucji.

W badaniu zrealizowanym przez włoski instytut CENSIS, na zlecenie ministerstwa pracy i polityki społecznej w ramach wspólnotowego programu działań na rzecz zwalczania dyskryminacji, przygotowano wykaz instrumentów, które zostały z powodzeniem sprawdzone na szczeblu lokalnym w kontekście wspierania imigrantów w procesie wynajmu lub zakupu lokalu mieszkalnego. Badanie wyróżnia 99 usług i dzieli je na kilka kategorii: informacje i doradztwo, mediacje, zarządzanie nieruchomościami lub zakup lokali mieszkalnych, budowa lub renowacja nieruchomości, fundusze gwarancyjne i kredyty. Wyróżniono cztery przykłady wzorcowych praktyk: program odzyskiwania nieruchomości w dzielnicy Stadera w Mediolanie, Un tetto per tutti w Perugii, spółdzielnia Nuovo Villaggio w Padwie oraz agencja wynajmu mieszkań z Rimini. Władze Włoch oraz inne podmioty zaangażują się w upowszechnianie tych praktyk na szczeblu krajowym i europejskim.



Przykład: Un tetto per tutti

Projekt Un tetto per tutti (Dla każdego dach nad głową) opracowano w regionie Umbrii, po czym rozszerzono go również na Lombardię.

Przyszli właściciele, zarówno imigranci, jak i Włosi, budują lub remontują domy na działkach udostępnionych przez władze gminne. Ekspertki wraz z miejscowymi stowarzyszeniami czuwają nad przebiegiem projektu, zapewniając wsparcie logistyczne i techniczne, w tym także dostęp do kredytów.

Od 2001 r. zbudowano 52 nowe domy, a w projekcie uczestniczyły 72 rodziny, z których połowę stanowili imigranci. W przyszłości projekt ma szansę osiągnąć większy stopień samofinansowania dzięki kredytom bankowym i czynszom płaconym przez imigrantów.

CENSIS, Housing Policies and Services for Immigrants in Italy, English Summary (Polityka mieszkaniowa i usługi dla imigrantów we Włoszech). Streszczenie w jęz. angielskim, Rzym, listopad 2005, str. 38–40



Imigranci oraz rdzenni obywatele osiągający niskie i nieregularne dochody stoją w obliczu ograniczonego wyboru i barier utrudniających mobilność na rynku mieszkaniowym. Tę sytuację pogarsza niekiedy kwestia statusu prawnego imigrantów. Na przykład osoby posiadające tymczasowe pozwolenie na pobyt mogą zostać uznane za niespełniające wymogu posiadania odpowiednich warunków mieszkaniowych, co jest warunkiem koniecznym do uzyskania statusu osoby zamieszkującej w danym kraju przez dłuższy czas. Dzieje się tak dlatego, że właściciele nieruchomości odmawiają wynajmu osobom nieposiadającym gwarantowanego pozwolenia na pobyt, opiewającego na cały okres umowy. Podobnie też władze mogą żądać od osoby wnioskującej o łączenie rodzin przedłożenia dowodu posiadania zakwaterowania uznawanego za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie i spełniającego obowiązujące ogólne normy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa.

Wymogi dotyczące pobytu imigrantów należy oceniać pod względem ich spójności z polityką mieszkaniową oraz wpływu na sytuację imigrantów na rynku mieszkaniowym.



Jakość zasobów mieszkaniowych

Bywa, że przystępne cenowo mieszkania charakteryzują się złą jakością. Na przykład w niektórych osiedlach mieszkaniowych wzniesionych po wojnie w kilku państwach członkowskich obserwuje się straty spowodowane przez wodę, problemy z izolacją, nieprawidłowo działające windy czy inne problemy związane z materiałami wykorzystanymi do budowy. Mniejsze nieruchomości również bywają zaniedbane, szczególnie wtedy gdy właściciele wynajmujący je imigrantom nie dokonują niezbędnych napraw. Niektórzy imigranci i uchodźcy są zdani na mieszkanie w budynkach zaniedbanych lub wręcz stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Władze krajowe i lokalne powinny dążyć do rozpoznawania poważnych problemów w zakresie jakości mieszkań i formułować swoje inicjatywy na podstawie rzetelnych danych o sytuacji mieszkaniowej imigrantów. Do tego celu mogą posłużyć badania sondażowe. Badania należy realizować w taki sposób, aby umożliwić dokonywanie porównań w skali europejskiej oraz ustanawianie norm w skali ogólnoeuropejskiej.



Właściciele można motywować do ulepszania jakości nieruchomości przy równoczesnym udostępnianiu ich imigrantom. Na przykład władze włoskiego miasta Scicli (w prowincji Ragusa na Sycylii) oferują dopłatę w wysokości do 50% kosztów remontu i napraw dla tych właścicieli, którzy wyrażą zgodę na wynajęcie nieruchomości imigrantom po uzgodnionej niskiej cenie przez okres co najmniej pięciu lat. Z inicjatywy tej korzysta około 15 grup rodzin, a koszty ponoszone przez miasto wynoszą 50 tys. euro.



Jednym z aspektów jakości zasobów mieszkaniowych jest dostosowanie danego lokalu do potrzeb imigrantów. W kilku krajach europejskich oferujących przystępne finansowo lokale mieszkalne nie uwzględnia się faktu, że rodziny imigrantów lub uchodźców mogą być liczniejsze niż przeciętnie. Na przykład w Szwecji duże mieszkania występują niemal wyłącznie w starych budynkach dostępnych na warunkach prywatnego wynajmu, a ich zakup lub wynajem jest kosztowny. W niektórych przypadkach ten brak zgodności między potrzebami mieszkaniowymi a podażą lokali prowadzi do nadmiernego zatłoczenia, co z kolei powoduje dolegliwości układu oddechowego oraz inne problemy zdrowotne, a także trudności





społeczne. W Zjednoczonym Królestwie wykorzystano dane ze spisu powszechnego do przeprowadzenia badania na temat doświadczeń mieszkaniowych muzułmanów (Muslim housing experiences). Jego wyniki wskazują, że niemal 42% dzieci z rodzin muzułmańskich mieszka w nadmiernym zatłoczeniu, podczas gdy analogiczny odsetek dla ogółu ludności kraju wynosi 12%.

Nowe mieszkania socjalne można budować z uwzględnieniem różnorodnych potrzeb imigrantów lub uchodźców, na przykład poprzez zapewnianie mieszkań dla większych rodzin. Można także modyfikować istniejące zasoby mieszkaniowe w porozumieniu z wynajmującymi je imigrantami, a ponadto można zapewnić dodatkowe usługi, jak np. wspólne pralnie, ogrody na dachu czy wspólne anteny satelitarne. Podobne inicjatywy służą wspieraniu wspólnego zamieszkiwania w Sozialbau AG w Wiedniu – jest to osiedle, którego połowę mieszkańców stanowią cudzoziemcy (z różnych krajów), a drugą połowę rdzenni Austriacy.



Przedsiębiorstwa z sektora mieszkaniowego, które aktywnie dążą do poprawy obsługi klientów ze środowisk imigracyjnych, będą skuteczniej zaspokajać ich potrzeby i preferencje. Przedsiębiorstwa te mogą w tym celu szkolić swój personel lub zatrudniać pracowników pochodzących z imigracji.



W Zjednoczonym Królestwie liczne towarzystwa mieszkaniowe działające pod szyldem BME (mniejszości etnicznych i ludności czarnoskórej) specjalizują się w świadczeniu usług mieszkaniowych dla swojej grupy docelowej. Na przykład Ashram Housing Association, największe stowarzyszenie tego typu w hrabstwie West Midlands, dysponuje i zarządza 727 domami, z których większość (543) znajduje się w Birmingham. 49% najemców stanowią Azjaci, 27% ludność biała, 13% – czarna, a 8% to osoby o pochodzeniu mieszanym. Głównym celem stowarzyszenia jest wychodzenie naprzeciw potrzebom przede wszystkim – lecz nie wyłącznie – grup BME.

Ponad 20% nieruchomości znajdujących się w posiadaniu Ashram Housing Association stanowią domy jednorodzinne z minimum czterema sypialniami (największe mają siedem sypialni). Ashram posiada również sieć specjalnych domów zapewniających opiekę Azjatom w podeszłym wieku oraz kobietom szukającym schronienia przed przemocą domową, a ponadto realizuje program ochrony zdrowia psychicznego dla Azjatek.

Jak odnotowano w ostatnim sprawozdaniu komisji audytu, 75% składu zarządu Ashram oraz 71% personelu kierowniczego stanowią przedstawiciele mniejszości etnicznych i rasowych. Personel stowarzyszenia, liczący 100 osób, reprezentuje przekrój demograficzny środowiska, w którym pracuje. Organizacja wykorzystuje znajomość języków, jakimi władają jej pracownicy, aby zapewnić niezbędne tłumaczenia. Czterdzieści procent zleceniobiorców Ashram Housing Association również wywodzi się z organizacji związanych z mniejszościami etnicznymi i rasowymi.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk
Sprawozdanie inspekcji mieszkaniowej: www.audit-commission.gov.uk



2.2 Integracja w środowisku miejskim

W wielu miastach europejskich istnieją obszary, w których koncentruje się ubóstwo i które są często odizolowane od reszty miasta. W wielu przypadkach duży procent mieszkańców tych dzielnic to osoby pochodzące z imigracji. Podobnie jak inni mieszkańcy imigranci borykają się z odległością od formalnego rynku pracy, brakiem udogodnień oferowanych przez sektor prywatny, takich jak sklepy i banki, wysokim zapotrzebowaniem na usługi socjalne oraz ich niską jakością, przestępczością i zachowaniami antyspołecznymi oraz złą reputacją, jaka charakteryzuje takie ubogie rejony. Koncentracja przestrzenna może w rezultacie izolować imigrantów od reszty społeczeństwa i nie zapewniać im dostatecznych możliwości nauczenia się języka, szczególnie w przypadku dzieci.

W polityce i działaniach praktycznych dąży się do przeciwdziałania wyłączeniu społecznemu i segregacji, które są cechami dzielnic ubogich. Jednocześnie zjawiska te mogą przyczyniać się do wzmacniania pozytywnych aspektów odczuwanych przez wielu imigrantów zamieszkujących w takich dzielnicach – wsparcie uzyskiwane dzięki sieciom powiązań społecznych, rodzinnych i etnicznych, możliwości oferowane przez rynek pracy powiązany z daną grupą etniczną, szybka pomoc dla nowo przybyłych oraz obecność stowarzyszeń etnicznych.



W kolejnych częściach niniejszego rozdziału przedstawiono przykłady rewitalizacji obszarów miejskich, mieszanej struktury własności i najmu, instytucji i usług sprzyjających integracji, komunikacji i uczestnictwa. Wzorcowe praktyki wskazują, że pomimo dużego znaczenia infrastruktury fizycznej polityka winna również akcentować aspekty społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Sklepy, przychodnie, ośrodki kultury i ośrodki religijne, a także inne instytucje i usługi to niezbędne elementy dobrze funkcjonującego obszaru miejskiego. Ważną rolę w kształtowaniu stosunków w środowisku miejskim odgrywają relacje między płciami, a inicjatywy ukierunkowane na problematykę płci mogą mieć duże znaczenie.

W przypadku ubogich dzielnic cele polityki powinny być zgodne z procesem planowania w skali całego miasta, a w koncepcjach urbanistycznych należy priorytetowo traktować kwestię budowania pomostów między dzielnicami miast. Priorytetem powinno być także wyrównywanie wszelkich nierówności pomiędzy różnymi rejonami w zakresie dostępu do usług.



Rewitalizacja obszarów miejskich

Programy rewitalizacji są zwykle ukierunkowane na ściśle wytyczone obszary miast. Często wiążą się one ze znacznymi inwestycjami finansowymi oraz odnowieniem i modernizacją infrastruktury fizycznej. Środki takie mogą znacząco poprawić warunki życia mieszkańców, gdyż winę za brud, śmieci oraz hałas często ponosi zabudowa. Ulepszenia na osiedlach mieszkaniowych mogą polegać na projektowaniu balkonów i tarasów w sposób zapewniający prywatność, wyeliminowaniu pogłosu z podwórek i bram wejściowych, zapewnieniu oświetlenia zewnętrznego, wyznaczenia dużych obszarów przeznaczonych do składowania śmieci, zapewnienia częstego wywozu śmieci oraz regularnego usuwania dużych przedmiotów składowanych w tych obszarach. Niewykorzystanym przestrzeniom między budynkami można nadać strukturę, a obszar mieszkalny, w tym strefy wejścia, place zabaw oraz inne strefy półpubliczne, można wyraźnie oznakować.





Programami z zakresu infrastruktury można również objąć inwestycje w połączenia komunikacyjne, na przykład wydłużenie linii metra czy zapewnienie danemu obszarowi własnego dworca kolejowego. Możliwość przemieszczania się ma kluczowe znaczenie dla mieszkańców dzielnic ubogich, gdyż może dać im dostęp do zasobów, towarów i usług z terenu całego miasta.

Programy rewitalizacji obszarów miejskich często powodują znaczące zmiany w codziennym otoczeniu ludności zamieszkującej daną dzielnicę. W idealnej sytuacji planowanie powinno odbywać się z udziałem zainteresowanych i zwróceniem uwagi na zaangażowanie mieszkańców imigrantów. Pracownicy administracji mieszkaniowej mogą bezpośrednio kontaktować się z mieszkańcami w miejscach codziennego kontaktu, takich jak sklepy spożywcze, kawiarnie, miejsca opieki nad dziećmi czy miejsca zgromadzeń modlitewnych. Bardzo zorganizowane formy uczestnictwa wiążą się często ze znacznymi inwestycjami w działania przygotowawcze i rozwój potencjału.



FORUM Niderlandy: Olimpiada Społeczna

Inicjatywa Olimpiady Społecznej znalazła zastosowanie tam, gdzie tworzy się długoterminowe plany budownictwa, włącznie z wyburzaniem domów i przymusowym przesiedleniem mieszkańców. Olimpiada Społeczna to metoda konferencji, której zadanie polega na włączeniu pewnych grup do procesu podejmowania decyzji na równych zasadach.

W trakcie Olimpiady Społecznej uczestnicy podzieleni są na pięć grup, zwanych kręgami: osoby odpowiedzialne za tworzenie polityki, fachowcy (np. pracownicy środowiskowi), mieszkańcy, politycy oraz niezależni eksperci (np. naukowcy lub osoby spoza danego obszaru lub miasta). Podczas konferencji każda grupa najpierw formułuje opinię we własnym kręgu. Potem następuje wymiana opinii, podczas której grupy mają szansę zmienić stanowisko. Następnie wszyscy gromadzą się i próbują wypracować wspólne stanowisko w zakresie kluczowych spraw związanych z długofalowymi planami budowlanymi. Metoda ta daje mieszkańcom, mającym częstokroć mniejsze doświadczenie w publicznych debatach, szansę na sformułowanie poglądu, zanim będą musieli współzawodniczyć z innymi. Z doświadczeń FORUM wynika, że możliwość wyrażenia własnego stanowiska w węższym i bezpieczniejszym gronie jest sprawdzonym sposobem na podwyższenie zaangażowania niektórych grup.

Takie szeroko zakrojone konsultacje wymagają znacznych przygotowań i nakładów oraz wysoko wykwalifikowanych osób do ich prowadzenia. Należy jednak pamiętać, że w miejskiej gospodarce przestrzennej chodzi często o wysoką stawkę, a wydatkowane zasoby uzasadniają wysiłek włożony w zorganizowanie konsultacji, ponieważ dzięki temu rośnie prawdopodobieństwo, iż rozwiązania będą właściwsze, szerzej akceptowane, a w ostatecznym rozrachunku także mniej kosztowne. FORUM zorganizowało na przykład konferencję Olimpiady Społecznej w Arnheim (Malburgen) przy okazji przebudowy izolowanych osiedli, a budżet przeznaczony na społeczne zabiegi „oskrzydlające” wyniósł 1 mln euro.



Witryna internetowa: www.forum.nl



Mieszana struktura własności i najmu

W polityce mieszkaniowej kilku państw członkowskich ważną rolę odgrywa zasada mieszanej struktury własności. Prywatnym deweloperom lub właścicielom, którzy inwestują na terenach zdominowanych przez mieszkania socjalne udziela się ulg podatkowych oraz innych zachęt. Nowa zabudowa może posłużyć jako sposób łączenia na jednym terenie różnych typów mieszkań i domów w różnych cenach oraz o różnej strukturze własności. Istniejące budynki z mieszkaniami socjalnymi można wyburzyć, a w to miejsce wznieść budynki należące do właścicieli prywatnych. W przypadku istnienia obok siebie lokali zamieszkiwanych przez właścicieli oraz lokali socjalnych na wynajem dobrą praktyką jest minimalizowanie różnic architektonicznych między nimi. Tak dzieje się w Helsinkach, gdzie od lat sześćdziesiątych XX w. stosuje się zasadę mieszanej struktury w planowaniu terenów pod zabudowę mieszkalną.

Urząd planistyczny w Zjednoczonym Królestwie może powoływać się na sekcję 106 ustawy o planowaniu miast i wsi z 1990 r. (Town and Country Planning Act) i na tej podstawie wymagać od deweloperów, aby brali udział w finansowaniu budowy przystępnych cenowo lokali lub innych udogodnień publicznych, takich jak szkoły czy parki, dzięki czemu fakt wznoszenia budynków z mieszkaniami własnościowymi przynosi szersze efekty. W ten sposób powstały nowe osiedla mieszkaniowe, na których terenie znajdują się zarówno lokale dostępne po cenach rynkowych, jak i przystępne cenowo mieszkania.



Istnieją dane wskazujące na to, że mieszkania prywatne na obszarach miejskich o strukturze mieszanej są atrakcyjne dla imigrantów należących do klasy średniej, gdyż są zwykle bardziej dostępne finansowo niż lokale w innych dzielnicach, a ponadto umożliwiają tym osobom pozostawanie w pobliżu rodzin. Dzięki dostępności różnych opcji mieszkaniowych w cyklu życia dzielnice o mieszanej strukturze własności mogą przyczynić się do poszerzenia dostępnym imigrantom możliwości mieszkaniowych.

Inny typ polityki związanej z tworzeniem struktur mieszanych dotyczy składu najemców w budynkach przeznaczonych na wynajem, a pozostających własnością publiczną. Zakres wpływu władz miejskich (lub innych) na te procesy zależy od struktury zarządzania i własności. Pomocne mogą być zachęty – na przykład w Hamburgu oferuje się dotacje czynszowe dla studentów, którzy zechcieliby przeprowadzić się na teren zamieszkiwany przede wszystkim przez imigrantów. W praktycznych działaniach na rzecz osiągnięcia mieszanej struktury mieszkańców w budynkach socjalnych należy również unikać dyskryminacji. Dążąc na przykład do unikania koncentracji imigrantów, stowarzyszenia mieszkaniowe mogą zacząć traktować pochodzenie kandydatów jako jedno z kryteriów selekcji.

Ponieważ sprawy mieszkaniowe mają bezpośredni wpływ na życie osób i rodzin, interwencje w tym obszarze należy przeprowadzać ze szczególną ostrożnością, aby zapewnić poszanowanie prywatności, konsultować się z osobami, których dotyczą decyzje, oraz unikać dyskryminacji.



Instytucje i usługi sprzyjające integracji

Wiele praktyk mających na celu propagowanie integracji na obszarach o wysokiej koncentracji imigrantów skupia się na dostępności i otwartości lokalnych instytucji i usług. Szcze-





gólnie w miastach o wysokim udziale imigrantów wśród mieszkańców administracja często prowadzi biura terenowe, łączące w sobie różne funkcje w jednej lokalizacji. Dzięki takim praktykom usługi administracji miejskiej są w zasięgu obywateli, a władze mogą bezpośrednio rozwiązywać pojawiające się problemy.

W wielu dzielnicach o zróżnicowanym składzie ludności rolę instytucji środowiskowych pełnią szkoły, gdyż posiadają one liczne powiązania z innymi lokalnymi podmiotami z sektora publicznego, prywatnego czy pozarządowego. Instytucje dobroczynne lub organizacje pozarządowe mogą oferować zajęcia popołudniowe w pomieszczeniach szkolnych, w tym także opiekę nad dziećmi. Również stowarzyszenia mieszkańców lub kluby migrantów mogą wykorzystywać szkołę jako miejsce swoich spotkań. Władze miejskie mogą być „bliżej ludzi”, traktując szkoły jako miejsca kontaktu z mieszkańcami. Możliwy jest również udział lokalnych przedsiębiorstw, na przykład poprzez umożliwienie uczniom odwiedzenia ich w ramach doradztwa zawodowego.



Szkoła Karlschule w niemieckim mieście Hamm silnie angażuje się w życie społeczności lokalnej. Uczniowie pomagali na przykład w remoncie placu zabaw, a szkolny klub sportowy organizuje dyskoteki dla miejscowej młodzieży. Szkoła uczestniczyła również w paradzie z okazji 750. rocznicy założenia dzielnicy. W szkolnej pracowni zajęć praktycznych organizowane są kursy kroju i szycia dla Turczynek. W pracę szkoły zaangażowani są także partnerzy zewnątrz: na przykład kierownicy projektów z organizacji społecznej Arbeiterwohlfahrt służą doradztwem zawodowym, Caritas organizuje świetlicę dla dzieci z Karlschule, a miejski wydział terenów zielonych pomaga w pielęgnacji ogrodu na dachu szkoły.



Witryna internetowa: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/

Karlschule jest jednym z przykładów wzorcowych praktyk opisanych w opracowaniu Fundacji Schadera pt. „Imigranci w mieście”, które było częścią większego projektu integracji społeczno-przestrzennej imigrantów w Niemczech. Projekt ten był finansowany przez Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych i trwał od stycznia 2004 r. do sierpnia 2006 r. Inni partnerzy projektu to Stowarzyszenie Miast Niemieckich (DST), Naczelna Federacja Niemiecka Stowarzyszeń Rynku Nieruchomości (GdW), Niemiecki Instytut Urbanistyki (Difu) oraz Instytut Mieszkalnictwa, Nieruchomości i Rozwoju Miast i Regionów Uniwersytetu Ruhry w Bochum (InWIS).

W powyższym zbiorze wzorcowych praktyk przedstawiono w sumie 232 projekty, w tym 136 opisano szczegółowo. Spośród tych 136 projektów 28 oceniono jako modelowe praktyki.

Opracowanie to przedstawia typy projektów określone na podstawie podobieństw pomiędzy różnymi inicjatywami. Na przykład wiele projektów dotyczy tworzenia łatwo dostępnych miejsc spotkań, polecenia mieszkańcom odpowiednich usług lub ułatwiania działalności miejscowym stowarzyszeniom.



Witryna internetowa: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Lokalne szkoły mogą służyć jako miejsca integracji oraz placówki edukacyjne dla całej dzielnicy – w tym także dla dorosłych.



Podobnie biblioteki publiczne mogą stać się punktami kontaktowymi dla społeczności lokalnej, oferując dodatkowe działania i programy.

W ramach programu URBAN dwie biblioteki publiczne w duńskim mieście Aarhus zorganizowały kursy komputerowe dla okolicznych mieszkańców nieposiadających w domu komputera. Podczas kursów nacisk położono na kobiety ze środowisk imigracyjnych oraz inne osoby niemające czasu lub możliwości zdobycia podstawowych umiejętności w zakresie obsługi komputera.

Osiemnastomiesięczny program, rozpoczęty w maju 2003 r., obejmował naukę obsługi komputerów osobistych i podstawowe wiadomości na temat Internetu. Jednocześnie wybrani uczestnicy byli szkoleni jako instruktorzy komputerowi, mający przekazywać swoją wiedzę i umiejętności innym osobom. W czerwcu 2004 r. powołano stowarzyszenie instruktorów komputerowych. Dzięki projektowi okoliczni mieszkańcy nie tylko zdobyli umiejętność posługiwania się komputerem, ale zyskali również okazję do poszerzenia zakresu swojego uczestnictwa w społeczeństwie.

Witryna internetowa: www.urbanbydel.dk



Władze miejskie mogą uzupełniać działania poszczególnych organizacji w zakresie aktywnych kontaktów z mieszkańcami i ułatwiać kontakty między imigrantami a lokalnie działającymi grupami i stowarzyszeniami.

Miasto Münster w Niemczech pomaga rodzinom etnicznych Niemców (*Aussiedler*) w znalezieniu mieszkania po wyprowadzeniu się ze zbiorowego ośrodka przyjmującego przesiedleńców i ułatwia im integrację ze społecznością w nowym miejscu zamieszkania.

Na początku rodziny spotykają się z pracownikiem środowiskowym reprezentującym władze lokalne i wspólnie opracowują profile poszczególnych osób obejmujące wykształcenie i doświadczenie zawodowe, działalność społeczną przed przybyciem do Niemiec, wiedzę na temat instytucji lokalnych, cele zawodowe i społeczne oraz zainteresowania. Na podstawie tych profili urzędnik tworzy listę właściwych instytucji lokalnych i organizacji, z którymi nowo przybyli powinni się skontaktować. Wśród tych instytucji są kluby sportowe, parafie, kluby młodzieżowe itp. Imigranci zawierają z gminą umowę integracyjną, w której zobowiązują się do uczestnictwa w spotkaniach z pracownikiem środowiskowym z częstotliwością co dwa tygodnie. Faktycznie jednak spotkania te odbywają się częściej, szczególnie w początkowej fazie.

W 2004 r. 21 rodzinom udzielono pomocy w znalezieniu mieszkania. Niedawno przeprowadzona ocena wskazuje, że po niemal dwóch latach imigranci objęci tym programem byli dwa i pół raza bardziej aktywni na rynku pracy niż grupa kontrolna. Osoby objęte programem były również bardziej zaangażowane w procesy integracyjne i przejawiały mniejszą chęć powrotu. Münster planuje obecnie rozszerzenie tego projektu na inne (bardziej zróżnicowane) grupy imigrantów.





Inicjatywa jest częścią projektu Interreg IIIa, w ramach którego władze Münster współpracują z Enschede i Twente w Niderlandach. Niemieccy i niderlandzcy partnerzy realizują programy równocześnie i na bieżąco wymieniają się doświadczeniami.



Witryna internetowa: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html

Komunikacja i uczestnictwo

Częste kontakty między imigrantami i rdzennymi mieszkańcami danego państwa członkowskiego to podstawowy mechanizm integracji. W wielu lokalnych działaniach dąży się do tego, aby kontakty te stały się bardziej owocne i rodziły mniej konfliktów, budując poczucie przynależności do okolicy i zmieniając sposób postrzegania ubogich dzielnic, zarówno na zewnątrz, jak i w obrębie tychże dzielnic. W dużych i małych miastach europejskich realizowane są mniejsze lub większe projekty mające na celu zachętę do komunikowania się i rozładowywanie napięć. Jednym z przykładów jest proponowanie mediacji między najemcami pochodzącymi z migracji oraz rdzennymi obywatelami w takich sprawach, jak pogarszanie się stanu budynków, przemoc czy zagrożenie przemocą. Można także prowadzić dla mieszkańców – w tym dla młodzieży – szkolenia z technik rozwiązywania konfliktów.



W 2001 r. w Portugalii opracowano projekt „Escolhas” mający na celu integrację młodzieży z drugiego i trzeciego pokolenia imigrantów. Projekt ten powstał jako reakcja na incydenty z użyciem przemocy w pięćdziesięciu newralgicznych miejscach, gdzie miały miejsca rabunki z udziałem imigrantów należących do drugiego i trzeciego pokolenia.

W następstwie przeglądu programu w 2003 r., zmieniono jego główny cel – zamiast tłumienia przemocy postawiono na integrację społeczną, przy czym zwrócono uwagę na takie kwestie, jak poczucie przynależności do grupy, konsekwencje przepisów o obywatelstwie oraz szacunek dla kultury kraju pochodzenia czy rodziny. Grupę docelową stanowi obecnie młodzież i dzieci w wieku 6–19 lat, jednak do programu włączane są również młodzi dorośli do 24 roku życia. Projekty nie muszą dotyczyć wyłącznie imigrantów, niemniej jednak wszyscy kierownicy projektów przechodzą internetowe szkolenie w zakresie różnorodności kulturowej. Zmian tych dokonano w celach praktycznych, aby wykształcić przywódców dla środowisk, w których nie ma jeszcze imigrantów, lecz przewiduje się ich napływ w przyszłości.

Wniosek w ramach projektu może składać wspólnie co najmniej trzech partnerów, w tym szkoły i inne organizacje. W drugiej fazie do projektu napłynęło 500 wniosków, z których wybrano 80 i przydzielono im środki w wysokości 60 tys. euro rocznie. Projekt będzie kontynuowany do 2009 r.



Miasto Rotterdam czyni starania na rzecz wzmocnienia więzi pomiędzy swoimi mieszkańcami a miastem poprzez różnorodne inicjatywy.

- Projekt „Mixen aan de Maas” łączy nowych i starych mieszkańców miasta i wspiera ich przy organizacji wspólnych działań. Zespół pracujący przy tym projekcie dobiera partnerów i sugeruje podejmowanie konkretnych działań oraz zwraca koszty niewielkich wydatków.



- Plan działań „Islam i integracja”, opracowany przez Biuro Projektów Integracji Społecznej i funkcjonujący od października 2004 r., objął dotąd około 8000 osób. Plan ten był stopniowo tworzony w trakcie spotkań ekspertów, cyklu debat wewnętrznych pomiędzy muzułmanami (głównie pochodzenia tureckiego, marokańskiego i somalijskiego) w Rotterdamie, spotkań informacyjnych na temat islamu skierowanych do mieszkańców miasta oraz dziewięciu debat publicznych. Tematy tych debat wynikały z dyskusji wewnętrznych i spotkań ekspertów i dotyczyły następujących zagadnień:
 - Poczucie „my i oni” wśród muzułmanów i niemuzułmanów
 - Wartości i normy w państwie konstytucyjnym i w islamie
 - Pozycja kobiet, równość płci, homoseksualizm
 - Islam jako nowa religia w Rotterdamie, Kościół a państwo
 - Oświata i sytuacja gospodarcza
 - Bezpieczeństwo i terroryzm.

Deбаты stały się podstawą rotterdamskiej „karty społecznej”, która jest obecnie przygotowywana przez urząd miasta. W celu uzyskania poparcia dla karty planuje się także dyskusje lokalne z obywatelami Rotterdamu wyznania muzułmańskiego i innych wyznań.

- Projekt pod nazwą „Mensenbieb” (Biblioteka dla ludności) powstał w celu ożywienia kontaktów pomiędzy różnymi grupami i zachęcenia ludzi do rozmów na temat ich uprzedzeń. W ramach projektu grupa ochotników o różnym pochodzeniu etnicznym i kulturowym daje się „wypożyczać” do rozmów z osobami zainteresowanymi. Spotkania mogą odbywać się w różnych miejscach, jak np. mobilna biblioteka, kawiarnia, szkoła, w zależności od grupy docelowej. Za pomocą tabliczek i naklejek z wypisanymi stereotypowymi twierdzeniami, np. „cudzoziemcy nie chcą się integrować” lub „muzułmanie to ekstremiści”, uczestnicy są zachęceni do dialogu na temat uprzedzeń oraz spotkań z różnymi ochotnikami, dzięki którym mogą przetestować swoje poglądy. W trakcie pięciu cykli „bibliotekę” odwiedziło ponad 1000 osób. Projekt ten promowano w sposób twórczy i bez nadmiernych kosztów, budząc przy tym żywe zainteresowanie mediów, co przyczyniło się do propagowania idei, jakie ze sobą niósł.

Witryna internetowa: www.mensenbieb.nl



Niektóre projekty dotyczą w szczególności kontaktów mających miejsce w przestrzeni publicznej, np. na ulicach, placach czy w parkach. W miastach europejskich imigranci często dokonują rewitalizacji miejsc publicznych, takich jak parki, ale sposób korzystania przez nich z tych miejsc może być również postrzegany jako odmienny. Władze miejskie Wiednia zareagowały na tę sytuację, szkoląc i oplacając wywodzących się ze środowisk imigracyjnych „asystentów do grilla”, którzy są obecni w parkach w niedziele oraz święta państwowe i pomagają w komunikacji między imigrantami a rdzennymi obywatelami.

Wspólne działania mogą przyczynić się do wspierania kontaktów między mieszkańcami oraz wzmacniania tożsamości sąsiedzkiej. W osiedlach mieszkaniowych lub gęsto zaludnionych miejscach można na przykład wyodrębnić miejsce na ogrody integracyjne, gdzie mieszkańcy mogą wspólnie zajmować się kształtowaniem terenu i pielęgnacją roślinności.

Udział w stowarzyszeniach i grupach wsparcia może przyczynić się do wzmocnienia pozycji imigrantów mieszkających na danym obszarze. Przykładowo stowarzyszenia najemców





zajmują się zwykle sprawami remontów oraz zasadami współżycia lokatorów. Udział w nich jest dostępny dla wszystkich mieszkańców za opłaceniem niewielkiej składki. Istniejące w danej społeczności instytucje, takie jak np. szkoły, mogą również pełnić rolę punktów kontaktowych służących samoorganizacji.



Szkoła Nytorpsskolan w Hammarkullen, peryferyjnej dzielnicy Göteborga, liczy 450 uczniów w wieku 6–16 lat. Dla większości z nich szwedzki nie jest językiem ojczystym. Niespokojna i chaotyczna atmosfera na lekcjach skłoniła rodziców niektórych dzieci do większego zaangażowania się w sprawy szkoły. Po upływie rocznej fazy przygotowawczej w 2001 r. zarząd dzielnicy postanowił, że w Nytorpsskolan można utworzyć radę rodziców, w której większość stanowić będą rodzice uczniów.

Rada ponosi formalną odpowiedzialność za decyzje dotyczące nauki języka szwedzkiego jako drugiego języka, nauki języków ojczystych, organizowania uczniom dobrych warunków do nauki, współpracy i porozumienia na linii szkoła – dom i innych zagadnień. Rada nie ma natomiast prawa podejmować decyzji personalnych ani finansowych.

Rada rodziców wywarła wielki wpływ na szkołę. Rodzice z powodzeniem wpływają na to, co dzieje się w szkole, a sama rada dobrze współpracuje z równie aktywnym samorządem uczniowskim. Niektórzy rodzice uważają, że swoim zaangażowaniem zyskali w oczach własnych dzieci, ponieważ posiadają głębszą wiedzę na temat szwedzkiej szkoły i mogą wywierać na nią wpływ. Jednak niemożność podejmowania decyzji finansowych jest postrzegana jako poważne ograniczenie.

Powyższy projekt powstał w ramach programu URBACT. W oparciu o temat „Miasta, imigranci i mniejszości etniczne” na tym właśnie seminarium tematycznym programu URBACT, zorganizowanym w Palermo w październiku 2005 r., zgromadziło się 16 przedstawicieli miast europejskich, reprezentujących 13 projektów URBACT.



Witryny internetowe: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Doświadczenie wskazuje, że imigranci chętniej angażują się jako członkowie grupy (np. rodzice) niż jako jednostki. Grupy utworzone według kryterium pochodzenia etnicznego mogą również ułatwiać zaangażowanie, zwiększając indywidualne poczucie pewności i umożliwiając członkom omawianie problemów z osobami o podobnym statusie oraz osiągnięcie porozumienia.

Duży udział imigrantów lub uchodźców w danej dzielnicy często tworzy „masę krytyczną” niezbędną do powołania stowarzyszenia danej grupy etnicznej, dlatego też koncentracja przestrzenna miewa niekiedy pozytywny wpływ na uczestnictwo i zaangażowanie, szczególnie w wypadku kobiet ze środowisk imigracyjnych.

2.3 Wymiana wzorcowych praktyk w zakresie mieszkalnictwa



Ze względu na to, iż tak wiele praktyk w zakresie mieszkalnictwa i integracji w miastach ma charakter lokalny, ustanowienie dobrych mechanizmów wymiany lokalnych doświadczeń i pomysłów nabiera szczególnie znaczenia.



Osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki na szczeblu krajowym, urzędnicy władz lokalnych oraz inne osoby zainteresowane ze wszystkich sektorów społeczeństwa mogą opierać się na wiedzy zawartej w zbiorach wzorcowych praktyk, programach badawczych czy w sformalizowanych sieciach.

Podręczniki mogą być przydatne szczególnie tam, gdzie różnorodność na danym obszarze występuje od stosunkowo krótkiego czasu, lub tam, gdzie integracja nie była dotąd traktowana priorytetowo.

Działająca w Estonii Fundacja na rzecz Integracji nie-Estończyków zainicjowała w 2003 r. projekt mający na celu poprawę potencjału administracyjnego w zakresie integracji na szczeblu lokalnym. Projekt ten powstał w odpowiedzi na istniejącą sytuację – bardzo niewiele samorządów posiadało długoterminowe plany dotyczące integracji. Fundacja wydała podręcznik dla urzędników samorządowych, z którymi przeprowadzono wywiady na potrzeby badań.

Samorządy podzielono na trzy podgrupy, w których udział nie-Estończyków:

- a) był wyższy od średniej;
- b) był niższy od średniej, lecz przekraczał 5%;
- c) wynosił poniżej 5%.

Podręcznik zawierał praktyczne przykłady zaczerpnięte z praktyki różnych samorządów lokalnych oraz z innych krajów, a mianowicie Litwy, Szwecji, Danii, Włoch i Niemiec.

Ukierunkowaną wiedzę można także uzyskiwać w wyspecjalizowanych organizacjach, które mogą doradzać lokalnym podmiotom w zależności od potrzeb.

Działająca w Niderlandach szeroka inicjatywa na rzecz spójności społecznej ma na celu m.in. kształtowanie polityki miast i integrację.

W tym kontekście organizacja FORUM otrzymuje wsparcie finansowe od władz na prowadzenie biura obsługi spraw związanych z polityką integracji w gminach. Biuro to wspiera pracowników administracji samorządowej w opracowywaniu i wdrażaniu polityki integracyjnej. Eksperti oferują doradztwo w konkretnych problemach występujących na szczeblu lokalnym. Pracownicy służby cywilnej mogą jednocześnie dyskutować na temat napotykaných trudności za pośrednictwem interaktywnej witryny internetowej.

Szansą na nieustanną wymianę wzorcowych praktyk są sieci powiązań. Na szczeblu europejskim umożliwiają one także skuteczne łączenie doświadczeń lokalnych z mechanizmami polityki UE, takimi jak proces integracji społecznej oraz inne programy polityki czy programy finansowania.



Wiele sieci skupia się na związkach pomiędzy integracją imigrantów a mieszkalnictwem. W ich skład wchodzi m.in. regiony (ERLAI), regiony i gminy (CEMR), gminy, władze samorządowe i organizacje pozarządowe (Quartiers en Crise), duże aglomeracje (Eurocities) oraz organizacje mieszkalnictwa socjalnego (CECODHAS).

W latach 2004–2006 CECODHAS i Eurocities wspólnie zorganizowały cykl trzech seminariów na temat integracji i mieszkalnictwa. Seminaria te odbyły się kolejno w Amsterdamie, Sztokholmie i Aarhus. Tematyką seminarium sztokholmskiego, które odbyło się w kwietniu 2005 r., była integracja poprzez poprawę warunków mieszkaniowych i zwiększanie szans. Udział w nim wzięli przedstawiciele organizacji mieszkalnictwa socjalnego, przedstawiciele władz miejskich oraz innych osób zainteresowanych.



Witryny internetowe: www.eurocities.org, www.cecodhas.org



Rozdział 2: Wnioski

1. Podobnie jak inni mieszkańcy także imigranci wypracowują strategie mieszkaniowe w oparciu o własne potrzeby oraz możliwości dostępne w środowisku, w którym żyją. W ramach polityki należy dążyć do poszerzania istniejących możliwości mieszkaniowych poprzez zapewnienie równych szans na rynku mieszkaniowym zarówno pod względem dostępu, jak i jakości przestrzeni mieszkalnej.
2. Można intensywniej wykorzystywać ustawodawstwo zakazujące dyskryminacji w dziedzinie świadczenia usług, w tym zapewniania mieszkań.
3. Kodeksy postępowania w zakresie mieszkalnictwa mogą w sposób praktyczny objaśniać przepisy dotyczące tej sfery.
4. Wymogi dotyczące pobytu imigrantów należy oceniać pod względem ich spójności z polityką mieszkaniową oraz wpływu na sytuację imigrantów na rynku mieszkaniowym.
5. Władze krajowe i lokalne powinny dążyć do rozpoznawania poważnych problemów w zakresie jakości mieszkań i formułować swoje inicjatywy na podstawie rzetelnych danych o sytuacji mieszkaniowej imigrantów. Do tego celu mogą posłużyć badania sondażowe. Badania należy realizować w taki sposób, aby umożliwić dokonywanie porównań w skali europejskiej oraz ustanawianie norm w skali ogólnoeuropejskiej.
6. Przedsiębiorstwa z sektora mieszkaniowego, które aktywnie dążą do poprawy obsługi klientów ze środowisk imigracyjnych, będą skuteczniej zaspokajając ich potrzeby i preferencje. Przedsiębiorstwa te mogą w tym celu szkolić swój personel lub zatrudniać pracowników pochodzących z imigracji.
7. W polityce i działaniach praktycznych dąży się do przeciwdziałania wyłączeniu społecznemu i segregacji, które są cechami dzielnic ubogich. Jednocześnie zjawiska te mogą przyczyniać się do wzmacniania pozytywnych aspektów odczuwanych przez wielu imigrantów zamieszkujących w takich dzielnicach – wsparcie uzyskiwane dzięki sieciom powiązań społecznych, rodzinnych i etnicznych, możliwości oferowane przez rynek pracy powiązany z daną grupą etniczną, szybka pomoc dla nowo przybyłych oraz obecność stowarzyszeń etnicznych.
8. W przypadku ubogich dzielnic cele polityki powinny być zgodne z procesem planowania w skali całego miasta, a w koncepcjach urbanistycznych należy priorytetowo traktować kwestię budowania „pomostów” między dzielnicami miast. Priorytetem powinno być także wyrównywanie wszelkich nierówności pomiędzy różnymi rejonami w zakresie dostępu do usług.
9. Ponieważ sprawy mieszkaniowe mają bezpośredni wpływ na życie osób i rodzin, interwencje w tym obszarze należy przeprowadzać ze szczególną ostrożnością, aby zapewnić poszanowanie prywatności, konsultować się z osobami, których dotyczą decyzje, oraz unikać dyskryminacji.
10. Lokalne szkoły mogą służyć jako miejsca integracji oraz placówki edukacyjne dla całej dzielnicy – w tym także dla dorosłych.
11. Doświadczenie wskazuje, że imigranci chętniej angażują się jako członkowie grupy (np. rodzice) niż jako jednostki. Grupy utworzone według kryterium pochodzenia etnicznego mogą również ułatwiać zaangażowanie, zwiększając indywidualne poczucie pewności i umożliwiając członkom omawianie problemów z osobami o podobnym statusie oraz osiągnięcie porozumienia.
12. Ze względu na to, iż tak wiele praktyk w zakresie mieszkalnictwa i integracji w miastach ma charakter lokalny, ustanowienie dobrych mechanizmów wymiany lokalnych doświadczeń i pomysłów nabiera szczególnego znaczenia.



Rozdział 3

Integracja ekonomiczna



Tematem tego rozdziału jest integracja ekonomiczna imigrantów, obejmująca zarówno zatrudnienie, jak i samozatrudnienie. Mowa jest tu o przyjmowaniu imigrantów oraz o tym, jak modele migracji mogą wspierać wzajemne dostosowywanie popytu i podaży na rynku pracy. Następnie poruszane są zagadnienia oceny i nabywania umiejętności w procesie kariery imigrantów na rynku pracy, z odwołaniem do formalnych kwalifikacji, innych umiejętności zawodowych lub językowych, znajomości realiów pracy oraz procesu poszukiwania pracy. Niniejszy rozdział pokazuje także, jak strategie przeciwdziałające dyskryminacji i sprzyjające różnorodności mogą propagować równość w miejscu pracy, sprzyjać utrzymywaniu pracy i awansom oraz tworzyć klimat pracy, w którym ceni się różnorodność. Opisano tu także sposoby wspierania przedsiębiorców pochodzących z innych grup etnicznych przez doradztwo, ułatwienia w dostępie do usług finansowych oraz włączanie do sieci dostawców.



Niniejszy rozdział opiera się przede wszystkim na wspólnej podstawowej zasadzie nr 3, która stwierdza, że „zatrudnienie jest kluczowym elementem procesu integracji i ma centralne znaczenie dla zaangażowania imigrantów, ich wkładu w rozwój społeczeństwa przyjmującego oraz uczynienia tego wkładu bardziej widocznym”. Ramy dyskusji na temat integracji ekonomicznej określa również wspólna podstawowa zasada nr 5, dotycząca edukacji, zasada nr 6, dotycząca dostępu do instytucji, towarów i usług, a także zasada nr 9, dotycząca uczestnictwa.

Rządy europejskie konsekwentnie określają integrację imigrantów na rynku pracy jako jeden ze swoich kluczowych priorytetów w dziedzinie integracji. Dzieje się tak dlatego, iż w wielu krajach sytuacja imigrantów – w tym szczególnie młodzieży i kobiet – jest niewspółmiernie gorsza niż rdzennych obywateli, jeśli chodzi o wskaźniki zatrudnienia, wskaźniki bezrobocia, wysokość płac czy wskaźnik zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami. Jednocześnie imigranci należą do siły roboczej, dzięki której Europa wraz z państwami członkowskimi pragnie osiągnąć cele agendy lizbońskiej. Migracja oraz integracja imigrantów mają swoje miejsce w agendzie na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego nie tylko dlatego, że stanowią szczególne wyzwania z punktu widzenia wytyczonych celów, lecz także dlatego, że mogą przyczynić się do ich osiągnięcia.

3.1 Od przyjęcia do integracji na rynku pracy: wzajemne dostosowywanie popytu i podaży



Zasady dotyczące przyjmowania imigrantów można rozpatrywać jako punkty wyjściowe integracji, które określają zasadnicze warunki procesu integracji.

W 25 państwach członkowskich obowiązują obecnie odmienne zasady przyjmowania imigrantów. Kilka państw zwraca coraz większą uwagę na migrację ekonomiczną, stosując szereg różnych modeli selekcji:

- Model „kapitału ludzkiego” polegający na ocenie potencjalnych imigrantów pod względem kryteriów, które zdaniem rządów pozwalają przewidzieć długofalowy sukces gospodarczy.



- Model „zapotrzebowania ze strony pracodawców”, w ramach którego zwraca się uwagę na zatrudnienie faktyczne, nie potencjalne, a do potrzeb pracodawcy dopasowuje się konkretnego kandydata z imigracji.
- Model „deficytu”, gdzie wskazuje się określone obszary lub zawody, w których pracodawcy mogą rekrutować pracowników z całego świata.

Czeskie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych prowadzi program migracji kontrolowanej: „Aktywna selekcja pracowników zagranicznych”. Do programu mogą zgłaszać się obywatele Bułgarii, Chorwacji, Kazachstanu, Białorusi, Mołdawii, Serbii i Czarnogóry, Kanady i Ukrainy. Uprawnieni do udziału w programie są także zagraniczni absolwenci czeskich uczelni i szkół średnich.

Wnioskodawcy muszą wykazać się posiadaniem wizy na okres ponad 90 dni w celach zatrudnienia. Wyboru dokonuje się w systemie punktowym w oparciu o kilka kryteriów: posiadanie pracy, doświadczenie zawodowe, wykształcenie, wiek, zamieszkanie w Republice Czeskiej w przeszłości, umiejętności językowe oraz członkowie rodziny. Po upływie 2,5 roku wnioskodawcy mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały.

Liczbę osób dopuszczonych do udziału w programie zwiększono z 300 (lata 2003–2004) do 700 (lata 2004–2005), a następnie do 1000 (lata 2005–2006), jednakże nie osiągnięto jeszcze górnego pułapu.



Doświadczenie uzyskane w kilku krajach wskazuje, że znalezienie zatrudnienia na wczesnym etapie znacznie zwiększa sukces imigrantów na rynku pracy w perspektywie długookresowej. Aby ułatwić wzajemne dopasowanie imigrantów i potencjalnych pracodawców w procesie migracji ekonomicznej, państwa członkowskie stosują szereg środków, w tym selekcję wstępną w państwach pochodzenia czy wizy dla osób poszukujących pracy.

Punktem wyjścia hiszpańskiego programu migracji kontrolowanej jest określenie niedoborów w porozumieniu ze związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i władzami regionalnymi. Lista wolnych miejsc pracy jest zatwierdzana przez władze centralne, a następnie przesyłana do państw, z którymi Hiszpania podpisała specjalne porozumienia migracyjne: Ekwador, Kolumbia, Republika Dominikańska, Maroko, Polska, Rumunia i Bułgaria.

Organy odpowiedzialne w tych krajach za rynek pracy przeprowadzają selekcję wstępną ewentualnych kandydatów na oferowane stanowiska. Ostatecznego wyboru dokonuje komisja dwustronna z udziałem pracodawców. Pracownicy otrzymują wizę oraz pozwolenie na pracę i pobyt na jeden rok. Dopuszcza się przedłużenie czasu obowiązywania tych dokumentów, pod warunkiem że ich posiadacz udowodni, iż faktycznie pracował przez co najmniej sześć miesięcy w sektorze i w regionie, na który opiewało wydane pozwolenie.



Bezpośrednie kontakty między osobami poszukującymi pracy i pracodawcami są cenne, a niekiedy wręcz niezbędne. Duże firmy posiadają odpowiednie środki do prowadzenia naboru za granicą, natomiast małe i średnie przedsiębiorstwa lub jednostki pragnące zatrudnić imigrantów (np. w charakterze dozorców) rzadko mają taką możliwość. Często zdarza się, iż kontakt zostaje nawiązany dlatego, że imigranci znajdują się już w danym kraju i są w trud-





nej sytuacji, bądź też z polecenia członków rodziny lub społeczności. Wizy dla osób poszukujących pracy mogą również pomóc uniknąć przypadków pracy nielegalnej.



W ramach programu migracji kontrolowanej Hiszpania wydaje wizy dla osób poszukujących pracy na okres 3 miesięcy, w którym to czasie dana osoba może szukać pracy w przypisanym jej sektorze i regionie. Jeśli posiadacz wizy znajdzie pracę, jego wiza zostaje zamieniona na pozwolenie na pracę i pobyt, ważne przez jeden rok. 98% uczestników programu znajduje zatrudnienie w sektorze, którego dotyczyła wiza wydana kandydatowi do pracy.

Niezależnie od ważnej roli, jaką odgrywiają programy migracji kontrolowanej, należy zauważyć, że sposób, w jaki imigrant wchodzi na rynek pracy, niekoniecznie jest wskaźnikiem jego potencjału na rynku pracy. Imigranci przybywający z powodów innych niż ekonomiczne powinni otrzymać pozwolenie na pracę i pobyt, które umożliwią im podjęcie pracy odpowiadającej ich motywacji i kwalifikacjom. Pozwolenia zapewniające większe bezpieczeństwo pobytu zachęcają imigrantów do intensywniejszego inwestowania we własną integrację ze społeczeństwem i środowiskiem pracy. Pracodawcy również są bardziej skłonni zatrudniać osoby posiadające pozwolenia na dłuższy pobyt. Ogólnie rzecz biorąc, ograniczenia w dostępie do rynku pracy należy minimalizować, pamiętając o tym, że rynek pracy jest jedną z głównych dróg integracji imigrantów niezależnie od tego, czy przybywają oni z pobudek ekonomicznych, czy też nie.



Warunki łączenia rodzin są obecnie harmonizowane na szczeblu europejskim, podobnie jak ustawodawstwo dotyczące statusu uchodźcy. Dostęp do rynku pracy jest ważnym składnikiem tego ustawodawstwa. Jak stwierdza się w komunikacie Komisji w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji, państwa członkowskie dokonujące transpozycji dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin winny zapewnić zminimalizowanie ograniczeń w dostępie do rynku pracy, co będzie sprzyjało zatrudnianiu kobiet ze środowisk imigracyjnych.



Ramy prawne regulujące przyjmowanie imigrantów należy przeanalizować pod kątem ich wpływu na integrację (społeczno-)ekonomiczną imigrantów, a zawarte w przepisach dotyczących migracji przeszkody utrudniające proces integracji należy eliminować.

Szkolenia przed wyjazdem do kraju przyjmującego

Kilka państw członkowskich bada obecnie możliwość organizowania szkoleń przed wyjazdem jako sposób na poprawę perspektyw integracji imigrantów przybywających do tych krajów. Takie inicjatywy szkoleniowe mogą również przyczynić się do zacieśnienia stosunków z krajami pochodzenia imigrantów oraz pokazać możliwości legalnej migracji.

Zgodnie z włoskim prawem imigracyjnym obywatele innych państw, którzy uczęszczają na kursy zawodowe i edukacyjne w swoich krajach ojczystych, mogą liczyć na pierwszeństwo w uzyskaniu wizy wjazdowej. Kursy te winny jednak być zatwierdzone przez włoskie władze. Z niektórymi państwami (jak np. Tunezją czy Mołdawią) zawierane są umowy ramowe, które mogą dotyczyć konkretnych regionów i pracodawców we Włoszech.



Rząd Włoch we współpracy z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji (IOM) zrealizował projekt pilotażowy pt. „Ze Sri Lanki do Toskanii”. Program zapewniał szkolenia w kraju dla obywateli Sri Lanki, którzy zgłosili chęć wyjazdu do Włoch w charakterze opiekunów do dzieci lub osób w podeszłym wieku. Wstępna selekcja kandydatów odbywała się na podstawie bazy danych utworzonej przez Biuro Zatrudnienia Zagranicznego Sri Lanki. Prowincja toskańska początkowo wybrała 160 spośród 250 kandydatów figurujących w bazie danych. Zespół pracujący nad projektem skontaktował się następnie z rodzinami poszukującymi opiekunów i przeprowadził rozmowy z 85 kandydatami o wymaganym profilu. Wybrano 60 kandydatów. Kandydaci przeszli 60-godzinny kurs języka włoskiego w Colombo oraz 25-godzinny kurs z zakresu opieki osobistej. Szkolenia te były kontynuowane we Włoszech i kończyły się uzyskaniem włoskich kwalifikacji „asystenta osobistego”.



O szkoleniach w krajach pochodzenia mówi także przyjęty przez Komisję plan polityki w dziedzinie legalnej migracji. Ogłasza się w nim, że dokładnie zbadane zostaną możliwości wsparcia ze środków UE budowy odpowiednich struktur szkoleniowych, za które odpowiedzialność ponosiłyby władze lokalne lub organizacje pozarządowe.

3.2 Umiejętności i kwalifikacje

Nabywanie i ocena umiejętności to jeden z kluczowych czynników kształtujących różne aspekty środowiska pracy – przejście od szkoły do szkolenia zawodowego oraz od szkolenia do zatrudnienia, okres pozostawania bez pracy, awans lub przekwalifikowanie. W zmieniających się gospodarkach Europy ciągłe, aktywne uczenie się staje się coraz powszechniejszym wymogiem w wielu zawodach i na wielu poziomach umiejętności.

Nowo przybyłe osoby, imigranci długo mieszkający w danym kraju oraz imigranci w kolejnym pokoleniu stają w obliczu wyzwania polegającego na zbudowaniu i utrzymaniu własnych zdolności do podjęcia pracy, w związku z czym powinni mieć pełny dostęp do środków wsparcia, zarówno ogólnych, jak i ukierunkowanych.



Podnoszenie zdolności do podjęcia pracy wśród imigrantów i uchodźców

Kluczem do udanej integracji jest dopasowanie popytu i podaży. W programach na rzecz zwiększania szans zawodowych imigrantów i uchodźców należy bliżej przyjrzeć się lokalnym rynkom pracy oraz konkretnym typom umiejętności, które mogą być potrzebne. Informacje takie mogą być pomocne w planowaniu kursów szkoleniowych oraz mogą pomóc imigrantom w ukierunkowaniu poszukiwań pracy.

W okręgu Ida-Virumaa w Estonii rozpoznano zapotrzebowanie na określone specjalności i zaoferowano szkolenia zawodowe w tych specjalnościach dla bezrobotnych obywateli rosyjskojęzycznych. Specjalności te to robotnik budowlany, spawacz, kucharz, sprzedawca, pracownik ochrony, administrator systemów komputerowych, sprzątacze oraz pokojówka.

Kursy szkoleniowe oferowane w ramach programu „Integrat” (por. rozdział 4.1) w miejscowości Forlì we Włoszech obejmowały specjalności takie, jak krawcowa-szwaczka, spawacz-cieśla, operator urządzeń do formowania włókna szklanego oraz asystent administracyjny. Kursy oferowane w Rzymie były związane z zawodami elektryka, cieśli, technika urządzeń chłodniczych, kucharza i barmana.





Oprócz uzyskania konkretnych umiejętności zawodowych imigranci poszukujący pracy muszą także wiedzieć, jak napisać życiorys, znaleźć pracę w Internecie, skontaktować się z pracodawcą, odpowiadać na typowe pytania zadawane w trakcie rozmów o pracę itp. „Kursy poszukiwania pracy” przekazujące wiedzę o charakterystycznych dla danego kraju procedurach naboru pracowników zostały w kilku krajach włączone do programów integracji na rynku pracy.

Ważną rolę w takich kursach odgrywa także budowanie poczucia pewności, szczególnie w przypadku gdy są one skierowane do kobiet będących imigrantkami lub uchodźcami. Przykładem jest partnerstwo na rzecz integracji ze wspólnotą lokalną (Community Integration Partnership) w hrabstwie West Midlands, które ma na celu pomaganie kobietom będącym uchodźcami w znalezieniu zatrudnienia przez organizowanie warsztatów doradczych, proponowanie działań podnoszących ich poczucie pewności, przekazywanie informacji na temat głównych inicjatyw dotyczących zatrudnienia itp. Od 2003 r. działaniami projektu objęto bezpośrednio ponad 350 kobiet.



Zdolność do podjęcia pracy to główny obszar zainteresowania projektu SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi) w Belgii, prowadzonego od czterech lat przez regionalny urząd pracy w regionie stołecznym Brukseli. Grupą docelową projektu są nowo przybyte osoby, z których większość posiada niewielkie formalne wykształcenie oraz częściową tylko znajomość języka. Nowo przybyte osoby przystępujące do projektu są najpierw kierowane do organizacji pozarządowych, które przeprowadzają audyt umiejętności, oferują szkolenia oraz pomagają w uzyskaniu odpowiednich dokumentów, takich jak pozwolenie na pracę czy „świadczenie dobrego sprawowania”. Ponadto zapewniają one doradztwo psychologiczne.

Uczestnikom, którzy przeszli przez etap przygotowawczy, SIDE pomaga w doborze odpowiedniej oferty pracy. Zespół uczestniczący w projekcie zwraca się do firm i wraz z nimi tworzy konkretne opisy stanowisk. Następnie proponuje kandydata, czyli imigranta, którego kwalifikacje ściśle odpowiadają danej ofercie pracy. W przypadku każdej pozyskanej oferty pracy proponuje się tylko jedną osobę. Od grudnia 2002 r. pracę znalazło ok. 30% uczestników SIDE.

Kwalifikacje formalne

Uznanie kwalifikacji akademickich i zawodowych to zasadniczy warunek dostępu do rynku pracy oraz mobilności, pozwalający danym osobom na znalezienie pracy na odpowiednim poziomie. Obywatele państw trzecich często nie są objęci uzgodnieniami dotyczącymi uznawania kwalifikacji bądź też są zdani na porozumienia doraźne lub dwustronne. Ze względu na czas trwania oraz częste komplikacje, jakich doświadczają kandydaci, proces uznawania kwalifikacji może nastęrczać trudności, w tym także społecznych. Projekty wspierające wykwalifikowanych imigrantów w procesie ubiegania się o uznanie kwalifikacji powinny więc traktować sytuację poszczególnych osób całościowo.



W latach 2002–2005 działająca w Portugalii Jezuicka Służba na rzecz Uchodźców (JRS) oraz fundacja Gulbenkian zrealizowały projekt mający na celu wspieranie lekarzy imigrantów w ubieganiu się o uznanie kwalifikacji.

Wszyscy uczestnicy wykonywali w Portugalii pracę, która nie odpowiadała ich kwalifikacjom akademickim, przy czym wielu pracowało w budownictwie. Byli to zarówno internści, jak i pediatrzy, chirurdzy oraz inni specjaliści. Większość uczestników stanowili Rosjanie, Ukraińcy i Mołdawianie, którzy nawiązali kontakt z JRS za pośrednictwem kursów języka portugalskiego oferowanych przez tę organizację.

W ramach procesu uznawania kwalifikacji zorganizowano kursy w akademii medycznej, staż w szpitalu trwający 4–9 miesięcy, egzamin oraz rejestrację w Portugalskiej Radzie Medycznej. Ze środków projektu pokrywano opłaty za wnioski i tłumaczenia dla każdego uczestnika oraz comiesięczne stypendium (przez okres maksymalnie 9 miesięcy) i dotację na książki. Ofertę uzupełniały kolejne kursy języka portugalskiego oraz wsparcie społeczno-psychologiczne.

Początkowo projekt objął 10 lekarzy, natomiast po jego zakończeniu swój zawód w różnych miejscach Portugalii oficjalnie wykonywało 105 lekarzy. Dla przewyższenia problemów wizowych w projekcie wypracowano specjalne protokoły postępowania w kontaktach ze służbami imigracyjnymi. Pomocne okazały się także nieformalne kontakty z Ministerstwem Zdrowia oraz w Portugalskiej Radzie Medycznej. Czas oczekiwania był jednak stosunkowo długi. W reakcji na tę sytuację wydłużono w ramach projektu okres udzielania wsparcia finansowego za pośrednictwem systemu pożyczek, a uczestnikom wyszukiwano zajęcia tymczasowe w służbie zdrowia (np. w Instytucie Krwi).



Ocena umiejętności i akredytacja

Aby przezwyciężyć trudności związane z formalnym uznawaniem kwalifikacji, pracodawcy, stowarzyszenia zawodowe oraz władze mogą dążyć do opracowywania bardziej elastycznych sposobów oceny i weryfikacji umiejętności.



Można tu wskazać dwa główne wyzwania. Po pierwsze – do określenia umiejętności i kompetencji imigrantów potrzebne są właściwe i innowacyjne środki, a po drugie – wszelkie formy akredytacji muszą zostać zaakceptowane i uznane przez organizacje z głównego nurtu oraz przez pracodawców.

Dobre metody oceny pozwalają na ujawnienie wszystkich kompetencji imigrantów: zawodowych, komunikacyjnych, społecznych itp. Metody te koncentrują się na zaletach, a nie na brakach, i skupiają się na wynikach (potencjalnie) osiągniętych przez daną osobę w miejscu pracy.



Można wymienić szereg strategii służących wspieraniu uznawania umiejętności imigrantów przez pracodawców:

Szersze propagowanie nowych rodzajów oceny lub nowych typów zaświadczeń dzięki rozpowszechnianiu informacji oraz wsparciu politycznemu na wysokich szczeblach.





Odrębne zaświadczenia dla imigrantów mogą być cennym instrumentem podkreślającym specyfikę ich kompetencji oraz wkładu, jaki mogą wnieść na rynek pracy. Jednakże rozpowszechnianie informacji wśród pracodawców jest zwykle procesem długofalowym i wymagającym znacznych nakładów.



W Danii pięć regionalnych ośrodków wiedzy na rzecz oceniania kompetencji uchodźców i imigrantów wydaje obecnie „karty kompetencji”. Ośrodki te zostały utworzone w 2004 r. celem wspomoczenia władz miejskich oraz pracodawców w procesie dopasowywania umiejętności uchodźców i imigrantów do potrzeb rynku pracy.

Ośrodki wiedzy współpracują z przedsiębiorstwami, którym oferują kursy oceny umiejętności w miejscu pracy. Na podstawie oceny oraz innych działań służących wykrywaniu umiejętności imigrant otrzymuje kartę kompetencji zawierającą opis jego umiejętności. W okresie czterech miesięcy wydano 129 kart kompetencji. Są one udostępniane pracodawcom za pośrednictwem Internetu. Ośrodek wiedzy pełni ponadto rolę źródła referencji dla imigrantów nieposiadających doświadczenia zawodowego na terytorium Danii.

Centra dysponują także narzędziem informatycznym służącym ocenie kompetencji. Dalsze wysiłki będą podejmowane w celu usprawnienia działania tego narzędzia, gdyż włączenie go w codzienną pracę władz miejskich okazało się trudne.

Niezbędne jest przeprowadzenie oceny, która wykazałaby, czy owa karta kompetencji istotnie pomaga posiadaczom uzyskać zatrudnienie. Wydaje się jednak, że wśród pracodawców rośnie świadomość istnienia tej inicjatywy dzięki nieustannym wysiłkom na rzecz jej propagowania. Ośrodki wiedzy otrzymują nieustanne ministerialne wsparcie w pełnieniu swej roli, polegającej na osiągnięciu celu, jakim jest „wzrost liczby zatrudnionych imigrantów o 25 tysięcy w 2010 r.”. Całkowity budżet ośrodków wiedzy na okres 2004–2007 wynosi ok. 10 mln euro.

W kilku państwach członkowskich niektóre grupy imigrantów biorą udział w obowiązkowych lub dobrowolnych kursach wprowadzających. W komunikacie Komisji dotyczącym wspólnej agendy na rzecz integracji podkreśla się, że zaświadczenia uzyskiwane na takich kursach powinny ułatwiać dostęp do rynku pracy lub możliwości szkolenia oraz że państwa członkowskie powinny dostarczać pracodawcom i instytucjom edukacyjnym informacji na temat wartości i treści tych zaświadczeń.



Angażowanie instytucji edukacyjnych należących do głównego nurtu oraz wykorzystywanie ich renomy u pracodawców w celu pozyskiwania miejsc pracy dla imigrantów.

Wyspecjalizowane podmioty, takie jak stowarzyszenia imigrantów czy organizacje pozarządowe, mogą współpracować z głównymi instytucjami edukacyjnymi, aby zwiększyć ich dostępność dla imigrantów i uchodźców.

Poza głównym programem nauczania można na przykład zaoferować dodatkowe kursy czy programy nauki języka. W ten sposób imigranci mają możliwość uzyskania akredytacji instytucji, która jest znana lokalnym pracodawcom.



Partnerstwo InterCulturExpress działające w Wiedniu w ramach inicjatywy EQUAL wspiera możliwości rozpoczęcia kariery zawodowej przez wykwalifikowanych imigrantów lub uchodźców. Wyspecjalizowane organizacje pozarządowe współpracują z głównymi instytucjami szkolnictwa wyższego, pracodawcami oraz ekspertami w dziedzinie języka fachowego celem opracowania programu szkoleniowego opartego na kompetencjach posiadanych przez imigrantów. Imigranci kierowani są na zwykłe kursy, uzupełniane elementami charakterystycznymi dla ich doświadczeń migracyjnych, np. zajęcia językowe czy dodatkowe szkolenia zawodowe. Formalna akredytacja może, lecz nie musi być częścią tego procesu.

Program kształcenia zawodowego obejmuje także staże – InterCulturExpress z powodzeniem znajduje miejsca pracy u lokalnych pracodawców dla imigrantów i uchodźców uczestniczących w programie. Zadanie to ułatwia dobra pozycja głównych uczelni w środowisku lokalnych przedsiębiorców, gdyż zwykle wiąże się to z przełamaniem pewnego oporu po stronie pracodawców.

Witryna internetowa: www.interculturexpress.at



Wspieranie modeli działania, dzięki którym skierowanie osoby do pracy może bezpośrednio prowadzić do uzyskania dalszych doświadczeń zawodowych lub zatrudnienia w tej samej firmie.



Angażowanie pracodawców od samego początku w proces oceny umiejętności może zwiększyć szanse na zatrudnienie w przyszłości, po zakończeniu etapu oceny i akredytacji.



Istnieje większe prawdopodobieństwo, że pracodawcy niechętnie akceptujący zaświadczenia wystawiane przez instytucje edukacyjne lub organy władzy będą reagowali pozytywnie, jeśli sami będą mieli kontrolę nad przebiegiem procesu oceny.

Użyteczną zachętą może być także dotowanie zarobków przez władze.

W Szwecji funkcjonuje program oceny umiejętności w praktyce, w ramach którego wykwalifikowani imigranci mogą odbyć trzytygodniową praktykę w swoim zawodzie i wykazać się umiejętnościami w wykonywaniu danej pracy. Na zakończenie trzytygodniowego okresu uczestnicy uzyskują zaświadczenie, które mogą wykorzystywać przy ubieganiu się o pracę w przyszłości.



Na podobnej zasadzie działa program „zatrudnienia na próbę”, w ramach którego imigranci nieposiadający doświadczenia zawodowego w Szwecji są kierowani na okres trzech miesięcy do pracy pod nadzorem. Jeśli po zakończeniu tego okresu nie następuje zatrudnienie, uczestnik uzyskuje świadectwo udziału w programie. Zatrudnienie na próbę może odbywać się zarówno u pracodawców z sektora prywatnego, jak i publicznego oraz w organizacjach pozarządowych.

Obydwa programy, finansowane ze środków publicznych, ruszyły w lutym 2005 r. We wrześniu 2005 r. do programu oceny umiejętności w praktyce zapisano 50 osób, a do programu zatrudnienia na próbę – 450 osób. W 6 miesięcy po zakończeniu programu połowa spośród osób zatrudnionych na próbę miała już pracę. Te oraz inne programy wprowadzające imigrantów na rynek pracy zostaną poddane dokładniejszej ocenie przez szwedzki Instytut Oceny Polityki Rynku Pracy (IFAU).





Duński projekt „Integracji zorientowanej na przedsiębiorstwa” (2003–2006) wspiera integrację nowo przybyłych w miejscu pracy poprzez zastosowanie tzw. modelu schodkowego. Model ten składa się z czterech stopni integracji na rynku pracy:

1. W okresie „aktywnego startu”, trwającym 3–6 miesięcy, nowo przybyłe osoby przechodzą intensywne szkolenie językowe oraz kursy dotyczące kultury i społeczeństwa duńskiego.
2. Nowo przybyli rozpoczynają staże zawodowe, a jednocześnie nadal otrzymują świadczenia społeczne i kontynuują naukę języka. Firmy mają więc możliwość oceny ich umiejętności i kompetencji.
3. Nowo przybyli zawierają umowę o pracę z firmą, ale władze miejskie dotują ich zarobki. Nowo przybyłe osoby mogą nadal korzystać z kursów językowych oraz szkoleń zawodowych związanych z wykonywaną pracą.
4. Nowo przybyli uzyskują normalną pracę. Władze miejskie mogą finansować program mentoringu, w ramach którego współpracownik nowo przybyłej osoby wprowadza ją w otoczenie pracy przez określoną z góry liczbę godzin, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie.

Projekt opiera się na czterostronnym porozumieniu między rządem, stowarzyszeniem samorządowym (KL), konfederacją duńskich związków zawodowych (LO) oraz konfederacją duńskich pracodawców (DA). W odpowiednich lokalnych partnerstwach uczestniczy 13 gmin z trzech regionów, przedsiębiorstwa oraz inne stosowne podmioty, na przykład szkoły językowe.



Na Litwie pomocą w wejściu uchodźców na rynek pracy jest terytorialna giełda pracy oraz władze gmin, zatrudniające uchodźców przy robotach publicznych. Fundusz Pracy dotuje zarobki wypłacane pracującym uchodźcom przez pracodawców niepaństwowych. Praktyka ta dodatkowo przyczynia się do eliminowania jednej z przeszkód, jakie napotykają uchodźcy przy wejściu na rynek pracy, polegającej na tym, że zarobki w sektorze wymagającym niskich kwalifikacji są bardzo niskie, co nie sprzyja motywowaniu uchodźców do podejmowania pracy.



Docenianie umiejętności charakterystycznych dla imigrantów

Niektóre cechy imigrantów, takie jak wielojęzyczność, doświadczenie międzykulturowe, elastyczność i mobilność są ściśle związane z ich doświadczeniem migracyjnym i winny znaleźć uznanie jako zalety przydatne w pracy.



„Inter-nation” to finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego program publicznej służby zatrudnienia w Walonii (FOREM).

Program jest skierowany do wykwalifikowanych imigrantów mających silne związki z krajem pochodzenia, w tym znajomość języka. W ramach programu imigrantów kieruje się do firm działających na terenie Walonii, a zainteresowanych ekspansją między-



narodową, np. uzyskaniem dostępu do nowych rynków lub zawarciem partnerstwa ze spółkami w innych krajach. Firmy te potrzebują pracowników danej narodowości, gdyż mogą oni ułatwić nawiązywanie kontaktów lub porozumiewanie się z władzami danego kraju.

FOREM przygotowuje imigrantów do pełnienia takiej właśnie roli, oferując im szkolenia np. z tematyki handlu międzynarodowego. Uczestnicy programu kończą również staże w Belgii oraz państwie nienależącym do UE (zwykle jest to kraj ich pochodzenia). Często w trakcie tych stażów nawiązywany jest kontakt z przyszłym pracodawcą.

Opisy stanowisk pracy w niektórych zawodach można zmienić tak, aby uwzględnić w nich „znajomość aspektów międzykulturowych” jako jeden z rodzajów kwalifikacji poszukiwanych u kandydatów. Wymaga to zmiany profili umiejętności, a w dłuższej perspektywie może również wpłynąć na kwalifikacje formalne.



3.3 Przeciwdziałanie dyskryminacji a różnorodność

Edukacja oraz nabywanie umiejętności same w sobie nie wystarczą do zbudowania pomostu między imigrantami a rdzennymi obywatelami na rynku pracy. Postawy rasistowskie i ksenofobiczne oraz praktyki dyskryminacyjne również odgrywają tu dużą rolę. Mimo iż dyskryminację w sferze zatrudnienia często trudno jest rozpoznać i udokumentować, istnieją dowody, które można wykorzystać do nagłośnienia tego zjawiska. Przykładowo statystyczne dowody na istnienie dyskryminacji można czerpać ze zbiorów danych, które wskazują, że stopa bezrobocia wśród populacji imigrantów jest znacząco różna od poziomu bezrobocia wśród rdzennych obywateli danego kraju, nawet jeśli inne zmienne, takie jak poziom wykształcenia, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe czy wiek, pozostają niezmiennie. Państwa członkowskie mogą nawiązywać współpracę celem opracowywania skutecznych systemów pomiaru, mając na uwadze to, że niezbite dowody na istnienie dyskryminacji podnoszą publiczne poparcie dla środków i programów służących zwalczaniu dyskryminacji.

W wyniku transpozycji dyrektywy w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (2000/78/WE) większość państw członkowskich przyjęła akty prawne, które w sposób wyraźny przeciwdziałają dyskryminacji. Ogólnie rzecz biorąc, ochrona przed dyskryminacją na mocy którejkolwiek z dwóch dyrektyw nie jest uzależniona od narodowości, obywatelstwa czy statusu zamieszkania. Ochrona obejmuje również imigrantów zamieszkujących na terenie danego państwa przez długi okres i jest zapewniona na mocy przepisów o równym traktowaniu zawartych w art. 11 dyrektywy 2003/109/WE, dotyczących dostępu do zatrudnienia oraz warunków pracy, kształcenia zawodowego oraz uznawania dyplomów zawodowych.



Przepisy przeciwdziałające dyskryminacji dotyczą wszystkich etapów integracji imigrantów na rynku pracy. Na etapie dostępu do pracy w centrum uwagi są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące praktyki rekrutacyjne. W przypadku zatrudnionych imigrantów uwagę można skupić na problemach związanych z molestowaniem oraz dyskryminującymi barierami utrudniającymi awans.





Mechanizmy zwalczania dyskryminacji należy uzupełniać działaniami pozytywnymi mającymi na celu poprawę sytuacji imigrantów, na przykład poprzez ustanowienie docelowych pułapów naboru imigrantów. W dłuższej perspektywie kultura organizacyjna pracodawcy może ulec zmianie i stać się bardziej otwarta na różnorodność. W grę wchodzi tu kwestie związane z zarządzaniem różnorodnością oraz postępowaniem w sytuacji zróżnicowania personelu.

Nabór

Pierwszym krokiem jest motywowanie imigrantów do składania podań o pracę. Niektórzy pracodawcy przyciągają niewielu kandydatów spośród imigrantów, ponieważ są postrzegani jako niedostępni, a nawet jako stosujący instytucjonalny rasizm. W zmianie takiego sposobu postrzegania z biegiem czasu mogą pomóc działania polegające na aktywnym kontakcie ze społecznością lokalną. W kilku państwach członkowskich policja, straż pożarna oraz inni pracodawcy sektora publicznego angażują się w działania mające docierać do imigrantów i mniejszości etnicznych. Jednakże wymogi stawiane kandydatom na stanowiska pracy w sektorze publicznym niekiedy blokują dostęp imigrantom.



Władze powinny dokonać weryfikacji własnych praktyk zatrudniania oraz – w miarę możliwości – wyeliminować przeszkody, takie jak np. wymogi dotyczące narodowości kandydatów.

Liczba chętnych na niektóre stanowiska bywa niewielka także z tego względu, że dotyczą one dziedziny mało znanej imigrantom, w tym także rodzicom ze środowisk imigracyjnych, którzy mogą wpływać na wybór zawodu dokonywany przez ich własne dzieci. Organizacja pozarządowa QED z siedzibą w Bradford (witryna internetowa: www.qed-uk.org) podjęła działania na rzecz podniesienia znaczenia „niezwykłych” ścieżek kariery zawodowej, wykorzystując w tym celu 10-odcinkowy serial w telewizji Yorkshire. Wskazywanie przykładów imigrantów jako wzorów postępowania lub autorytetów w różnych zawodach może również zachęcić absolwentów szkół do rozważenia szerszego zakresu możliwości przy wyborze przyszłego zawodu. To z kolei może przeciwdziałać stratyfikacji etnicznej rynku pracy, na którym imigranci są często skupieni w sektorach oferujących niewielkie możliwości awansu pionowego.



Realizowany w ramach inicjatywy EQUAL projekt „Migranci integrują migrantów” (2002–2004, Ostwestfalen-Lippe, Niemcy) korzystał z sieci imigrantek pełniących rolę mentorek w procesie doradztwa zawodowego dla dziewcząt wywodzących się z rodzin imigranckich. Mentorkami były kobiety o utrwalonej pozycji zawodowej oraz studentki. Udzielały one porad dziewczętom kończącym szkołę, oraz bezrobotnym, a także proponowały możliwość przeprowadzenia rozmowy z członkami rodziny. Ponadto grupa lokalnych kobiet pracujących zawodowo zaoferowała staże oraz inne formy wsparcia dla dziewcząt objętych programem. W ramach projektu zorganizowano warsztaty szkoleniowe dla mentorek wolontariuszek, obejmujące zagadnienia psychologiczne, a także prawno-administracyjne. Mentorki również otrzymywały świadectwo uczestnictwa w programie.



We Francji system mentoringu wykorzystuje się z myślą o oferowaniu szerszych perspektyw zawodowych młodzieży ze środowisk imigracyjnych. Rolę mentorów (*parrains*) wobec młodych migrantów pełnią francuscy emeryci, a kandydaci do programu wyszukiwani są za pośrednictwem *missions locales* (punktów kontaktowych w zakresie zatrudnienia i świadczeń społecznych). Mentorzy działają na zasadzie wolontariatu, lecz odbywają państwowe szkolenia. W chwili obecnej programem mentoringu objęto 18 000 młodych ludzi, a liczbę docelową określono na 20 000.



Podmioty świadczące usługi publiczne w zakresie zatrudnienia mogą również podejmować szczególne wysiłki w celu zapewnienia lepszego doradztwa dla swoich klientów ze środowisk imigracyjnych. Na przykład we Włoszech powstał projekt „Służba zatrudnienia dla imigrantów” finansowany przez ministerstwo pracy i polityki społecznej i realizowany przez firmę Ernst and Young, który zapewnił szkolenia dla personelu urzędów pracy w pięciu miejscowościach. Celem ułatwienia kontaktu z imigrantami poszukującymi pracy umieszczono skomputeryzowane punkty informacyjne w miejscach publicznych, takich jak dworce kolejowe.

Imigrant, który złożył podanie o pracę, może spotkać się z dyskryminacją w procesie naboru. Ze względu na uzyskanie dowodów na istnienie znaczącej dyskryminacji bezpośredniej (uzyskanych np. metodą testów sytuacyjnych) niektóre państwa członkowskie rozważają wprowadzenie anonimowości procesu naboru na etapie wstępnej selekcji.

Dyskryminacja w procesie rekrutacji może mieć również charakter pośredni. Na przykład Krajowe Biuro Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej w Niderlandach oraz Niderlandzki Instytut Psychologów przeanalizowały testy psychologiczne powszechnie stosowane w procesie naboru przez firmy w tym kraju. Testy te mają być w zamierzeniu obiektywne, lecz mogą stawiać przedstawicieli mniejszości etnicznych w niekorzystnej sytuacji ze względu na stosowanie w instrukcjach abstrakcyjnego i skomplikowanego języka lub używanie miejscowych zwrotów i wyrażeń czy przysłów. W analizie stwierdza się, że język nie powinien być traktowany jako czynnik istotnie wpływający na proces naboru, jeśli nie jest on wyraźnie przedmiotem testu. Instrukcje winny być sformułowane jasno lub odczytywane na głos, aby zapewnić równość warunków.

Dążąc do aktywnego wspierania różnorodności personelu, można stosować różnego typu działania pozytywne. Mogą mieć one charakter dobrowolny lub ustawowy.



Zarówno poszczególne organizacje, jak i władze w ogólności mogą ustalać docelowe pułapy. Na przykład Dania w swoim krajowym planie działań pozytywnych w sferze zatrudnienia w 2004 r. zawarła dążenie do podniesienia odsetka pracowników ze środowisk imigracyjnych wśród pracowników sektora publicznego do 3,5%. W kilku krajach instytucje sektora publicznego mają obowiązek realizowania działań pozytywnych. W sektorze prywatnym bardziej rozpowszechnione są zobowiązania o charakterze dobrowolnym.





Wszystkie organy władz w Norwegii przy powoływaniu nowych osób na stanowiska mają obecnie obowiązek przeprowadzenia rozmowy rekrutacyjnej z co najmniej jednym kandydatem pochodzącym ze środowisk imigracyjnych – pod warunkiem jednak, że dany kandydat posiada odpowiednie kwalifikacje. Środek ten jest elementem rządowego planu działań przeciwko rasizmowi i dyskryminacji etnicznej i został początkowo wprowadzony jako program pilotażowy.

Między 1 czerwca 2004 r. a 1 czerwca 2005 r. rozmowy przeprowadzono z 1600 osobami pochodzącymi spoza zachodniego kręgu kulturowego, z czego 430 (czyli 28%) zostało zatrudnionych.



We Francji ponad 300 przedsiębiorstw podpisało Kartę różnorodności w przedsiębiorstwie (Charte de la diversité dans l'entreprise), wprowadzoną w 2004 r. Sygnatariusze zobowiązują się dążyć do strategicznego celu, jakim jest uwzględnianie różnorodności i niestosowanie dyskryminacji. Początkowo kartę podpisało 40 dużych przedsiębiorstw, które następnie aktywnie propagowały tę inicjatywę. Obecnie podejmowane są wysiłki, aby pozyskać do inicjatywy małe i średnie przedsiębiorstwa.

Przeciwdziałanie dyskryminacji oraz różnorodność w miejscu pracy

Miejsce pracy może stać się środowiskiem dla działań dyskryminujących, takich jak molestowanie. Są one zakazane na mocy przepisów przeciw dyskryminacji, egzekwowanych w postępowaniu sądowym (zależnie od rodzaju prawa – cywilnym, karnym, administracyjnym lub prawa pracy) oraz pozasądowym, które jest zwykle łatwiej dostępne. Imigranci i uchodźcy mogą korzystać z tych mechanizmów skuteczniej, jeśli posiadają odpowiednie informacje na ich temat i otrzymują wsparcie w wypadku składania skarg lub otwartego wypowiedzenia się na temat dyskryminacji.

Jednym z najważniejszych źródeł informacji o prawach pracowników – w tym prawach imigrantów i uchodźców – są związki zawodowe. Są one często pierwszym punktem kontaktu w przypadkach molestowania lub dyskryminacji w miejscu pracy. Prowadzą one również szkolenia z tematyki przeciwdziałania dyskryminacji oraz zajmują się przypadkami uprzedzeń i stereotypów, jakie mogą pojawiać się u pracodawców bądź współpracowników nie pochodzących ze środowisk imigracyjnych. Przykładem jest irlandzki trust związków zawodowych (Irish Trade Union Trust), który rozpowszechnia informacje na temat różnorodności wśród pracowników branży żywienia zbiorowego, gdzie obserwuje się duży napływ pracowników zagranicznych. W ramach takich działań związki zawodowe mogą zawierać partnerstwa ze stowarzyszeniami imigrantów lub wykorzystywać swoich aktywnych członków pochodzących ze środowisk imigracyjnych.

Pracodawcy mogą zapewnić większą otwartość miejsca pracy na różnorodność poprzez wprowadzanie zmian o charakterze kulturowym w codziennej pracy, na przykład pozwalając pracownikom na obchodzenie niechrześcijańskich świąt religijnych, uwzględniając w stołówkach zakładowych ograniczenia religijne dotyczące żywności, zezwalając na noszenie określonych elementów ubioru, np. chust na głowę dla kobiet.



W idealnej sytuacji środki takie powinny być wprowadzane w porozumieniu z pracownikami wywodzącymi się ze środowisk imigracyjnych oraz będących rdzennymi obywatelami, a także w porozumieniu z przedstawicielami związków zawodowych. Można nadać im formalną postać kodeksów postępowania lub wspólnych porozumień.

W roku 1998 włoski producent sprzętu gospodarstwa domowego Electrolux powołał Radę ds. Integracji, która była pierwszym tego rodzaju ciałem we Włoszech. Jest to wspólny komitet zapewniający równą reprezentację przedstawicieli firmy i związków zawodowych i mogący wydawać wiążące opinie.

W roku 1999 na podstawie uchwały Rady ds. Integracji Electrolux przyjął zbiorową umowę o integracji. Umowa przewiduje m.in. elastyczność urlopów dla pracowników ze środowisk migracyjnych, dzięki czemu mogą oni wykorzystać przysługujący im urlop, zaoszczędzony czas pracy oraz urlop bezpłatny, aby spędzić dłuższy czas (do 50 dni) ze swoją rodziną w kraju pochodzenia. To rozwiązanie pozwoliło na ograniczenie nieusprawiedliwionych nieobecności.



Zarządzanie różnorodnością

Kompleksowa polityka zarządzania różnorodnością obejmuje inicjatywy pozytywne w zakresie naboru pracowników i awansów oraz dostosowania kulturowe w miejscu pracy, a także zdecydowane przeciwdziałanie dyskryminacji.



Polityka ta stawia różnorodność w centrum uwagi wszelkich rodzajów przedsiębiorstw i opiera się na jasnej wizji korzyści wynikających dla przedsiębiorstw z posiadania zróżnicowanej bazy pracowniczej.

Przeprowadzone w 2005 r. przez Komisję Europejską badanie *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace* (Rola różnorodności w przedsiębiorstwach. Wzorcowe praktyki w miejscu pracy) pokazuje, że pracodawcy wskazują szereg wymiernych korzyści wynikających z różnorodności, w tym rozwiązywanie problemu niedoborów siły roboczej oraz nabór i zatrzymywanie wysokiej jakości pracowników. Możliwość wzmocnienia renomy firmy oraz jej pozycji wśród społeczności lokalnej to kolejna ważna korzyść, podobnie jak możliwość opracowywania nowych produktów i usług oraz pozyskiwania nowych rynków zbytu.

W jaki sposób można prowadzić monitorowanie polityki różnorodności? Niektóre przedsiębiorstwa wprowadziły kompleksowe systemy monitoringu, w tym profilowanie personelu według kryterium pochodzenia etnicznego, narodowości, wyznania, języka, płci i wieku – pozwala to na wykrywanie obszarów, w których występuje niedostateczna reprezentacja. Niektóre przedsiębiorstwa tworzą ponadto bazy danych z informacjami o umiejętnościach pracowników, dzięki czemu mogą mierzyć mobilność pracowników i awans zawodowy. Możliwe jest także dokonywanie przeglądów według kryterium równości płac oraz włączanie zagadnień związanych z różnorodnością do regularnych analiz funkcjonowania firm.

Tak daleko idące systemy zarządzania wynikami można stosować jedynie w dużych, często międzynarodowych, przedsiębiorstwach. Cele związane z polityką różnorodności można także formułować w sposób mniej kompleksowy. Istotne jest, aby wypracowywać narzędzia





związane z różnorodnością na potrzeby mniejszych przedsiębiorstw, które często nie mają specjalistów czy pracowników wyznaczonych do zajmowania się problematyką różnorodności. Jedną z możliwości jest udzielanie wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), dzięki czemu będą one mogły zatrudniać (na przykład) więcej kobiet ze środowisk imigracyjnych. W tym celu należałoby przeprowadzić przegląd stosowanej przez nie polityki naboru oraz innych praktyk z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.



UNIZO – organizacja flamandzkich pracodawców sektora MŚP – utworzyła punkt informacyjny specjalizujący się w tematyce różnorodności (Service Point Diversity). Oferuje on dostosowane do konkretnych potrzeb usługi w zakresie upowszechniania informacji oraz wsparcie w zarządzaniu różnorodnością w sektorze MŚP, a ponadto opracowuje odpowiednią metodykę nauczania języka (niderlandzkiego) w miejscu pracy na potrzeby niewielkich podmiotów. Projekt jest częścią realizowanego przez władze flamandzkie szerszego programu na rzecz różnorodności i równego udziału w rynku pracy, który stawia sobie ambitne cele. Termin ich osiągnięcia określono na 2010 r.

Krajowa Sieć Zarządzania Różnorodnością (Div) działająca w Niderlandach powołała – przy wsparciu finansowym z Ministerstwa Sprawiedliwości – sieć „ambasadorów różnorodności”. Sami ambasadorowie różnorodności to pracodawcy z sektora MŚP, którzy zobowiązują się do tworzenia programów sprzyjających różnorodności w swoich firmach. Ambasadorowie kontaktują się ponadto z innymi podmiotami z sektora MŚP, motywują je i wspierają w wysiłkach na rzecz zapewniania różnorodności oraz upowszechniają wzorcowe praktyki w zakresie różnorodności w swoim sektorze.



Witryna internetowa: www.div-management.nl (w jęz. niderlandzkim)

3.4 Przedsiębiorczość imigrantów

Przedsiębiorczość imigrantów to kolejny tor integracji, z charakterystycznymi dla siebie wyzwaniem i szansami, w szczególności dla migrantów przebywających w danym kraju przez dłuższy czas.



Przedsiębiorstwa prowadzone przez imigrantów i członków mniejszości etnicznych w coraz większym stopniu uznawane są za ważny element kultury przedsiębiorczości w Europie. W szczególności odgrywają one istotną rolę w tworzeniu miejsc pracy.

Wsparcie dla przedsiębiorców pochodzących ze środowisk imigracyjnych

Władze publiczne, organizacje pozarządowe, w tym organizacje imigrantów, izby handlowe, stowarzyszenia zawodowe oraz inne organizacje mogą pomóc (potencjalnym) przedsiębiorcom ze środowisk imigracyjnych w przeprowadzeniu analizy i rozwinięciu pomysłu na działalność gospodarczą, stworzeniu biznesplanu oraz staraniu się o środki finansowe w bankach i instytucjach kredytowych. Mogą one także organizować warsztaty i kursy, np. na temat księgowości, marketingu czy prawa handlowego. Wsparcie może także dotyczyć działań związanych z koniecznością zdobycia patentu, licencji czy narzędzi.



Istniejące od 1996 r. szwedzkie stowarzyszenie przedsiębiorców wywodzących się z mniejszości etnicznych (IFS) dysponuje 32 doradcami specjalizującymi się w tematyce przedsiębiorczości mniejszości etnicznych. Na biurka doradców trafia co najmniej 4 tysiące przypadków rocznie. Ich klienci to osoby o różnym pochodzeniu etnicznym. Najczęściej są to bezrobotni imigranci mieszkający w Szwecji przez stosunkowo krótki okres.

W ramach wsparcia IFS oferuje konsultacje w 23 językach, informacje na temat szwedzkiego systemu podatkowego, pomoc w sporządzeniu biznesplanu oraz budżetu, badania rynku, kontakty z instytucjami finansowymi oraz urzędami (w przypadku ubiegania się o pozwolenie lub rejestrację), dostęp do odpowiednich sieci i baz danych, kursy z zakresu zarządzania oraz tłumaczenie dokumentów. Organizacja rozpoczęła również przyznawanie dorocznej nagrody dla przedsiębiorcy roku wywodzącego się z mniejszości etnicznych.

Witryna internetowa: www.ifs.a.se/eng_start.php



Główną przeszkodę dla przedsiębiorców ze środowisk imigracyjnych często stanowi dostęp do usług bankowych i kredytowych, ponieważ mogą w ich przypadku wystąpić problemy z zapewnieniem kapitału startowego oraz udowodnieniem wiarygodności wobec banków. Inicjatywy przedsiębiorczości tego środowiska mają zwykle niewielką skalę, w związku z czym przedsiębiorcy ci są mniej atrakcyjni dla głównych banków. W kilku państwach członkowskich istnieją inicjatywy integracji finansowej, których celem jest wspieranie dostępu imigrantów pracujących na własny rachunek do usług finansowych. Niektóre banki opracowały specjalne oferty dla klientów ze środowisk imigracyjnych.

Sieć spółdzielczych i rolniczych banków kredytowych BCC (Banche di Credito Cooperativo) we Włoszech obsługuje 145 000 przedsiębiorstw, których właścicielami są imigranci. BCC to instytucja kredytowa o silnej obecności w terenie – posiadająca na całym terytorium Włoch 3,5 tys. oddziałów. Przedsiębiorcy ze środowisk imigracyjnych cenią sobie indywidualne podejście do klienta oraz doradztwo oferowane przez personel placówek, w tym np. doradztwo kredytowe.

BCC Trevigiano we współpracy z władzami lokalnymi Castelfranco Veneto zainicjował program mikrokredytów, który może okazać się pomocny dla migrantów pragnących rozpocząć działalność gospodarczą. Na kredyty przeznaczono kwotę 1 mln euro, przy czym wysokość jednorazowego kredytu nie może przekraczać 6 tys. euro. Kredyty są udzielane bez konieczności przedstawienia zabezpieczenia, a oprocentowanie jest niskie i wynosi 2%.



Na potrzeby przedsiębiorców wywodzących się z mniejszości etnicznych należy opracować ukierunkowane usługi doradcze. Banki zachęca się do tego, aby zapewniały równy dostęp do kapitału na uruchomienie działalności oraz inne instrumenty obsługi przedsiębiorstw, a także do budowania relacji z przedsiębiorcami ze środowisk imigracyjnych.



Różnorodność dostawców

Przedsiębiorstwa prowadzone przez przedstawicieli mniejszości etnicznych oraz środowisk imigracyjnych często działają w niszach rynkowych związanych z daną grupą etniczną.





Z biegiem czasu, w miarę wzrostu ich znaczenia przedsiębiorstwa te mogą stać się dostawcami większych przedsiębiorstw z głównego nurtu oraz instytucji publicznych. Jako dostawcy przedsiębiorcy wywodzący się ze środowisk imigracyjnych często proponują nowe pomysły na produkty, zapewniają elastyczność oraz rzeczywistą znajomość określonych grup klientów na coraz bardziej różnorodnym rynku.

Duże przedsiębiorstwa mogą nawiązywać współpracę z firmami wywodzącymi się z mniejszości etnicznych w ramach realizowanych przez siebie programów odpowiedzialności przedsiębiorstw. Władze (jako nabywcy towarów i usług) mogą również promować koncepcję oferowania przedsiębiorcom pochodzącym z mniejszości etnicznych dostępu do sieci dostawców przy pomocy następujących działań:

- wciąganie firm zakładanych przez przedstawicieli mniejszości etnicznych na listę dostawców;
- ustalanie dobrowolnych poziomów docelowych w przypadku umów zawieranych z przedsiębiorcami pochodzącymi z imigracji; oraz
- podzlecenie realizacji dostaw firmom prywatnym współpracującym z przedsiębiorstwami zakładanymi przez imigrantów.

Przedsiębiorcy wywodzący się z imigracji powinni pełnić rolę konsultacyjną w kształtowaniu takiej wspierającej polityki. Przykładem jest działające w Zjednoczonym Królestwie Forum Doradcze ds. Biznesu Mniejszości Etnicznych (Minority Business Advisory Forum), które pełni rolę niezależnego organu doradczego wobec Departamentu Handlu i Przemysłu (DTI).



Przedsiębiorstwa prowadzone przez imigrantów należy włączać do wykazu dostawców. W ten sposób listy dostawców będą się charakteryzować taką samą różnorodnością jak społeczeństwo kraju.

Na szczeblu europejskim tematyka przedsiębiorczości mniejszości etnicznych jest podejmowana w kilku kontekstach. Dla przykładu Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu zleciła badanie mające na celu określenie i przeanalizowanie konkretnych środków i programów wsparcia promujących przedsiębiorców wywodzących się z mniejszości etnicznych w państwach UE-25, państwach członkowskich EFTA oraz państwach ubiegających się o członkostwo. Badanie to, będące elementem planu działań służących pobudzeniu przedsiębiorczości, pozwoli na uzyskanie ogólnego obrazu polityki oraz przedstawienie szeregu środków jako przykładów wzorcowych praktyk.

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



Rozdział 3: Wnioski

1. Zasady dotyczące przyjmowania imigrantów można rozpatrywać jako punkty wyjściowe integracji, które określają zasadnicze warunki procesu integracji.
2. Ramy prawne regulujące przyjmowanie imigrantów należy przeanalizować pod kątem ich wpływu na integrację (społeczno-)ekonomiczną imigrantów, a zawarte w przepisach dotyczących imigracji przeszkody utrudniające proces integracji należy eliminować.
3. Nowo przybyłe osoby, imigranci długo mieszkający w danym kraju oraz imigranci w kolejnym pokoleniu stają w obliczu wyzwania polegającego na zbudowaniu i utrzymaniu własnych zdolności do podjęcia pracy, w związku z czym powinni mieć pełny dostęp do środków wsparcia, zarówno ogólnych, jak i ukierunkowanych.
4. Aby przezwyciężyć trudności związane z formalnym uznawaniem kwalifikacji, pracodawcy, stowarzyszenia zawodowe oraz władze mogą dążyć do opracowywania bardziej elastycznych sposobów oceny i weryfikacji umiejętności.
5. Dobre metody oceny pozwalają na ujawnienie wszystkich kompetencji imigrantów: zawodowych, komunikacyjnych, społecznych itp. Metody te koncentrują się na zaletach, a nie na brakach i skupiają się na wynikach (potencjalnie) osiągniętych przez daną osobę w miejscu pracy.
6. Angażowanie pracodawców od samego początku w proces oceny umiejętności może zwiększyć szanse na zatrudnienie w przyszłości, po zakończeniu etapu oceny i akredytacji.
7. Opisy stanowisk pracy w niektórych zawodach można zmienić tak, aby uwzględnić w nich znajomość aspektów międzykulturowych jako jeden z rodzajów kwalifikacji poszukiwanych u kandydatów. Wymaga to zmiany profili umiejętności, a w dłuższej perspektywie może również wpłynąć na kwalifikacje formalne.
8. Przepisy przeciwdziałające dyskryminacji dotyczą wszystkich etapów integracji imigrantów na rynku pracy. Na etapie dostępu do pracy w centrum uwagi są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące praktyki rekrutacyjne. W przypadku zatrudnionych imigrantów uwagę można skupić na problemach związanych z molestowaniem oraz dyskryminującymi barierami utrudniającymi awans.
9. Władze powinny dokonać weryfikacji własnych praktyk zatrudniania oraz – w miarę możliwości – wyeliminować przeszkody, takie jak np. wymogi dotyczące narodowości kandydatów.
10. Dążąc do aktywnego wspierania różnorodności personelu, można stosować różnego typu działania pozytywne. Mogą one mieć charakter dobrowolny lub ustawowy.
11. Kompleksowa polityka zarządzania różnorodnością obejmuje inicjatywy pozytywne w zakresie naboru pracowników i awansów oraz dostosowania kulturowe w miejscu pracy, a także zdecydowane przeciwdziałanie dyskryminacji.
12. Przedsiębiorstwa prowadzone przez imigrantów i członków mniejszości etnicznych w coraz większym stopniu uznawane są za ważny element kultury przedsiębiorczości w Europie. W szczególności odgrywają one istotną rolę w tworzeniu miejsc pracy.
13. Na potrzeby przedsiębiorców wywodzących się z mniejszości etnicznych należy opracować ukierunkowane usługi doradcze. Banki zachęca się do tego, aby zapewniały równy dostęp do kapitału na uruchomienie działalności oraz inne instrumenty obsługi przedsiębiorstw, a także do budowania relacji z przedsiębiorcami ze środowisk imigracyjnych.
14. Przedsiębiorstwa prowadzone przez imigrantów należy włączać do wykazu dostawców. W ten sposób listy dostawców będą się charakteryzować taką samą różnorodnością jak społeczeństwo kraju.



Rozdział 4

Zarządzanie integracją



Niniejszy rozdział zawiera przegląd zagadnień dotyczących zarządzania integracją, w szczególności struktur, mechanizmów, procesów i form współpracy tworzących ramy polityki i praktyki w zakresie integracji imigrantów. Ustanowienie takich ram daje stronom zainteresowanym większe możliwości działania. W niniejszym rozdziale pokazano, jak różnego rodzaju partnerzy społeczni zaangażowani w proces integracji imigrantów mogą wspólnie określać wzajemne stosunki oraz potencjał i zasoby każdej z zainteresowanych stron. W rozdziale tym opisano najpierw sposoby koordynowania działań integracyjnych na szczeblu lokalnym. Następnie omówiono kwestię oceny jako kluczowego aspektu dobrej polityki i kształtu programu. Wreszcie poruszono zagadnienie zarządzania zasobami i role różnych partnerów publicznych i prywatnych zaangażowanych w finansowanie kształtowania i wdrażania polityki integracyjnej.

Prezentowane w tym rozdziale przykłady i wyciągnięte wnioski są ściśle związane z badaniami nad uwzględnianiem problematyki integracji imigrantów w polityce (rozdział 1). Reprezentują one inne punkty widzenia na niektóre zagadnienia pojawiające się w kontekście uwzględniania problematyki integracji imigrantów. Jak wygląda właściwa równowaga między przywództwem a oddawaniem odpowiedzialności, koordynacją a elastycznością? Jakie modele finansowania umożliwiają skuteczne reagowanie na prawdziwe potrzeby i możliwości? Jak można uczyć się na pozytywnych i negatywnych doświadczeniach i odpowiednio dostosowywać do nich politykę?



Inwestowanie w budowę i utrzymanie struktury zarządzania integracją jest wysiłkiem opłacalnym, ponieważ pomaga rozwinąć zarówno wizję, jak i strategię integracji, generować środki, mobilizować ludzi i organizacje, budować partnerstwa i zaufanie, co jest niezwykle ważne dla osiągnięcia krótko- i długofalowych celów w zakresie integracji.

4.1 Lokalne struktury integracji

Różnorodność jako rezultat imigracji staje się charakterystyczną cechą wielu społeczności lokalnych w całej Europie. Większość imigrantów i uchodźców wciąż osiedla się w dużych miastach, jednak mniejsze miasta i społeczności wiejskie również doświadczają napływu nowo przybyłych imigrantów. W niektórych przypadkach skład lokalnej ludności może ulegać dość szybkim zmianom, gdyż procentowy udział migrantów wzrasta o wiele szybciej niż średnia krajowa. Władze lokalne oraz inne strony zainteresowane reagują na takie zmiany tworzeniem struktur integracji imigrantów. W sytuacji idealnej pokrywają się one z ogólną polityką i procesami administracyjnymi oraz opierają się na wspólnych celach. Silne sieci kontaktów mogą pomóc w osiągnięciu porozumienia w kwestii integracji i sprawić, że realizacja programów będzie bardziej skuteczna.

Ramy prawno-polityczne

Polityka integracyjna na szczeblu lokalnym jest rozwijana w oparciu o istniejące ramy prawne dotyczące przyjmowania i osiedlania się imigrantów, które są ogólnie ustalane na szczeblu krajowym i europejskim. Ważnymi elementami tych ram są wymogi prawne dotyczące zezwolenia na wjazd i pobyt, ubiegania się o zezwolenie na pracę, równego traktowania i dostępu do obywatelstwa, a także instrumenty prawne dotyczące uchodźców oraz zasady



wydalania z kraju. Władze lokalne są odpowiedzialne za wdrażanie niektórych aspektów przepisów imigracyjnych i realizację innych zadań określonych przez władze wyższego szczebla. Jednocześnie władze lokalne mogą posiadać znaczne uprawnienia w kwestiach istotnych dla integracji i podejmować działania w celu zapewnienia opieki zdrowotnej czy mieszkań. Mają zatem do czynienia z konsekwencjami imigracji: zarówno legalnej, jak i nielegalnej, motywowanej warunkami ekonomicznymi lub rodzinnymi, o charakterze tymczasowym lub stałym.

Zorganizowana komunikacja i dialog między władzami na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym umożliwia przewidywanie i ocenę wpływu środków zastosowanych na jednym poziomie na funkcjonowanie innego poziomu. Podobnie też rezultaty programów integracyjnych osiągnięte na jednym poziomie mogą stanowić źródło informacji na potrzeby polityki na innych poziomach.



Wiele władz lokalnych rozpoczęło proces włączania kwestii integracji imigrantów do głównego nurtu swych działań. W niektórych przypadkach wiodącą i wyraźnie dostrzegalną rolę odgrywają burmistrzowie lub wiceburmistrzowie. Częściej jednak zdarza się, że do promowania polityki integracji jako priorytetu dla całej administracji wyznaczona zostaje określona jednostka administracyjna lub konkretny urząd. W obydwu przypadkach wdrażanie polityki pozostawia się poszczególnym resortom administracji.

Silne i dostrzegalne przywództwo burmistrzów lub wybieranych urzędników lokalnych w dziedzinie integracji odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu spójnego podejścia do integracji w licznych obszarach polityki integracyjnej i pomaga zmniejszyć dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami, niezależnie od tego, czy pochodzą oni z imigracji, czy też nie.



Strategie i cele integracji

Decydując się na bardziej aktywne działania w zakresie integracji, społeczności lokalne mogą opracować koncepcję (lub strategię) integracyjną. Często odbywa się to przy udziale obywateli, a główni partnerzy w lokalnej społeczności znajdują odpowiedzi na pytania: jakie są nasze cele ogólne w odniesieniu do zagadnienia integracji oraz w jaki sposób są powiązane z głównymi potrzebami i konkretnymi problemami występującymi w naszej społeczności? Czy potrafimy uzgodnić wspólne stanowisko w sprawie naszych aspiracji? Jakie priorytety należy ustalić, jakie konkretne cele należy sformułować oraz w jaki sposób można je osiągnąć? Lokalne społeczności mogą indywidualnie opracowywać własne strategie lub sięgnąć do pomysłów i doświadczeń innych podmiotów w procesie określania wspólnych zasad i celów.

W niemieckim mieście Solingen przy udziale obywateli opracowano międzykulturową koncepcję „Wizja współistnienia 2010”. Przedstawiciele instytucji publicznych i organizacji prywatnych przez dwa lata spotykali się w grupach roboczych. Szczególną uwagę poświęcono kwestiom zatrudnienia, opieki zdrowotnej, mieszkań oraz szkołom i sprawom młodzieży. Poszczególne grupy określiły występujące problemy, sporządziły listę istniejących projektów i usług oraz zdefiniowały ogólne cele. Obecnie administracja opracowuje system wskaźników mających pomóc w planowaniu działań.





Miasta członkowskie sieci Eurocities zrzeszającej 128 dużych miast europejskich przyjęły dokument pod nazwą „Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers” (Wkład na rzecz dobrego sprawowania władzy w odniesieniu do integracji imigrantów i przyjmowania osób starających się o azyl). Karta, opracowana przez miasta członkowskie na własne potrzeby, zawiera podstawowe zasady podejścia do kwestii integracji imigrantów, a także bardziej szczegółowe wzory postępowania odnoszące się do zapewnienia im podstawowych usług.

Przykłady konkretnych zobowiązań to:

- rozwój i inwestowanie w bezpośrednią i otwartą komunikację ze wszystkimi społecznościami o podłożu imigracyjnym celem włączenia ich w proces kształtowania i wdrażania wszystkich strategii mających bezpośredni wpływ na ich warunki życiowe oraz otoczenie, w którym żyją;
- inwestowanie w przekazywanie wszystkim mieszkańcom wyczerpujących i przejrzystych informacji na temat realiów życia imigrantów oraz warunków koniecznych do skutecznej integracji;
- inwestowanie w zwrócenie uwagi instytucji oświatowych, ich kierownictwa i nauczycieli na wzrastający poziom różnorodności wśród uczniów oraz zapewnienie w tym zakresie niezbędnej wiedzy;
- opracowanie jak największej liczby programów promocyjnych w sferze ochrony zdrowia i świadczeń społecznych celem ułatwienia komunikacji i porozumienia między pracownikami tych sfer a różnymi grupami etnicznymi;
- wspieranie dostępu wszystkich imigrantów do infrastruktury kulturowej miasta.

„Contribution to Good Governance” (Wkład w dobre zarządzanie) daje miastom uczestniczącym w programie podstawy do systematycznego uczenia się od siebie nawzajem. Fundamentalnym celem tego dokumentu jest pobudzanie innowacyjności przez systematyczny monitoring i ocenę działań.



Witryna internetowa: www.eurocities.org



Polityka integracyjna prowadzona na szczeblu lokalnym jest skuteczniejsza, gdy znajduje poparcie całej społeczności. Zamiast wyłącznego ukierunkowania na imigrantów odnosi się ona wówczas do wszystkich mieszkańców, a także do struktur administracyjnych. Polityka ta często wymaga wyraźnych zmian w wielu departamentach i obszarach działalności władz lokalnych. Niezbędne jest zatem poparcie polityczne.

Lokalni przywódcy mogą zwiększyć poziom poparcia społecznego dla wspólnej strategii integracyjnej poprzez publiczne wystąpienia, podkreślanie wkładu wnoszonego przez imigrantów w życie społeczności miejskiej, honorowanie zaangażowania w pracę ochotniczą i podkreślanie roli stowarzyszeń skupiających imigrantów. W sytuacji idealnej zaangażowanie przywódców znajduje oparcie w szerokim konsensusie społeczno-politycznym w odniesieniu do znaczenia integracji. Chociaż osiągnięcie pełnego porozumienia co do celów integracji nie zawsze jest możliwe, to mieszkańcy, organizacje lokalne, organy administracji i partie polityczne powinny dążyć do wypracowania realnego minimalnego porozumienia połączonego z poszanowaniem opinii innych zainteresowanych osób. Szczególnie cenna jest dwustronna współpraca, gdyż realizacja strategii integracyjnych pociąga za sobą ko-



nieczność wydatkowania środków z budżetu. Znaczenie procesu integracji wzrasta zwykle w tych radach miejskich, które mają w swym składzie imigrantów.

Miejski plan imigracji dla Barcelony, zatwierdzony w wyniku porozumienia wszystkich partii politycznych, podkreśla, że integracja jest wspólnym obowiązkiem. Plan opiera się na traktowaniu różnorodności społecznej jako bogactwa. Dostrzega się w nim pozytywny wpływ imigrantów na strukturę wiekową i kapitał ludzki miasta. Zaledwie 2,6% imigrantów, w porównaniu do 21,9% rdzennych mieszkańców Barcelony, jest w wieku powyżej 65 lat. 27,3% imigrantów ma wyższe wykształcenie; wśród nich szczególnie wysoki jest odsetek kobiet. Miejski plan imigracji prezentuje strategie i programy w kontekście różnorodności postrzeganej jako kapitał. W odpowiedzi na powstawanie nowych potrzeb w planie przewidziano istotne zmiany w działalności służb publicznych, w gospodarce mieszkaniowej itp.



Strategie integracyjne często łączą w sobie ogólną wizję z celami bardziej szczegółowymi. Mogą stać się elementem ogólnych działań administracyjnych w zakresie oceny i monitoringu. Wiele działów administracji na szczeblu lokalnym ma formalny obowiązek sprawozdawczy wobec rady miejskiej, a zatem kwestia integracji imigrantów może zyskać w tych sprawozdaniach należne jej miejsce. Ponadto poszczególne departamenty mogą włączyć się w proces samooceny i ustalać terminy realizacji konkretnych zadań. Dane na potrzeby procesu oceny można uzyskiwać z sondaży badających postawy respondentów, z zapisów dotyczących korzystania z usług komunalnych, statystyk szkolnych, statystyk zasiedlenia mieszkań komunalnych, sprawozdań na temat działań zapobiegawczych przeciwko lokalnej przestępczości, danych na temat uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym, jak np. poziom członkostwa czy udziału w pracach ochotniczych, a także z innych źródeł.

Sieci kontaktów i konsultacje

Lokalne sieci kontaktów działające na rzecz integracji imigrantów mogą ułatwić koordynację działań między organizacjami imigrantów, usługodawcami, urzędami administracji miejskiej, instytucjami oświatowymi, pracodawcami, organizacjami religijnymi i dobroczynnymi oraz innymi podmiotami. Mogą one być wykorzystywane do wymiany informacji, profesjonalnej współpracy lub w celu lepszego wykorzystania skąpych zasobów. Sieci mobilizują do działania organizacje i ludzi, budują mosty i kształtują wzajemne zaufanie.

Często zdarza się, że organy administracji miejskiej inicjują lokalne sieci działające w dziedzinie integracji imigrantów i przewodzą tym sieciom. Sieci kontaktów mogą być również tworzone przez inne osoby zainteresowane – oddolnie, w oparciu o spotkania przy okrągłym stole czy nieformalne zgromadzenia, stanowiące często początek bardziej sformalizowanych struktur. W podobny sposób sieci kontaktów mogą zawiązywać się podczas wdrażania projektów. Rozwój kontaktów i relacji partnerskich to jeden z efektów wielu projektów integracyjnych, w wyniku których mogą tworzyć się trwałe struktury kontaktów. Trudność polega na tym, aby utrzymać działanie takich sieci w dłuższym okresie, wykraczając poza prace związane bezpośrednio z danym projektem.





We Włoszech projekt „Integra” w programie EQUAL doprowadził w siedmiu miastach do utworzenia „okrągłych stołów” na rzecz wspierania integracji imigrantów na szczeblu lokalnym. Inicjatywy te trwają nadal po zakończeniu samego projektu, a ich działania znalazły naśladowców w kolejnych miastach. „Integra” organizuje kursy językowe, ocenę umiejętności zawodowych, kursy orientacji zawodowej, staże pracownicze oraz inne usługi, które mają ułatwić wejście na rynek pracy uchodźcom i osobom ubiegającym się o azyl.

Projekt ten obejmuje krajową platformę tematyczną oraz lokalne platformy integracyjne założone w siedmiu miastach. Moderatorami w debatach lokalnych platform integracyjnych są przedstawiciele władz, a udział w nich biorą osoby reprezentujące urzędy pracy, agencje organizujące szkolenia zawodowe, związki zawodowe, osoby ubiegające się o azyl, uchodźcy i inni partnerzy działający na szczeblu lokalnym. Oprócz działań w ramach samego projektu jako pozytywny rezultat programu postrzega się wyznaczenie przedstawicieli we wszystkich zaangażowanych instytucjach oraz stworzenie sieci kontaktów.



Witryna internetowa: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Projekty kładące silny nacisk na tworzenie sieci kontaktów często wywodzą się z inicjatyw podejmowanych na szczeblu krajowym, mających silne poparcie wpływowych partnerów społecznych, takich jak konfederacje związków zawodowych czy stowarzyszenia pracodawców. Mogą też dotyczyć stowarzyszeń organizacji miejskich działających na szczeblu krajowym lub struktur o zasięgu regionalnym.

Zdobyte doświadczenia pokazują, że sieci odnoszące sukcesy często posiadają sformalizowaną strukturę, akceptowaną przez członków jako uzasadnioną. W sytuacji idealnej struktura taka zapewnia jasny podział pracy, uwzględnia funkcję przewodniczącego (która może być rotacyjna) oraz ma sekretariat. Dla wzmocnienia spójności działań większych sieci można wykorzystać różnorodne grupy podstawowe oraz grupy robocze, natomiast trwałość takiej struktury wzmacnia wprowadzenie zasad i procedur z mechanizmami regulowania ewentualnych konfliktów.



W idealnej sytuacji lokalne sieci działające na rzecz integracji powinny posiadać jasno określony status w ramach struktur polityczno-administracyjnych danej społeczności. Ich zadaniem byłoby poruszanie kwestii o szczególnym znaczeniu i formułowanie zaleceń, bez naruszania uprawnień decyzyjnych wybieranych przedstawicieli.



Rada ds. Integracji w mieście Ballerup jest jedną z 73 lokalnych rad integracyjnych w Danii. Ich organizacją patronacką jest Rada Mniejszości Etnicznych, która służy doradztwem ministrowi ds. uchodźców, imigracji i integracji. Rada ds. Integracji w Ballerup składa się z dziesięciu członków reprezentujących mniejszości etniczne, dwóch członków reprezentujących lokalną radę miejską, dwóch przedstawicieli szkół i dziennych ośrodków opieki oraz po jednym przedstawicielu klubów sportowych, rady ds. osób starszych i rady ds. młodzieży. Skład rady dopełnia troje konsultantów bez prawa głosu oraz sekretarz.

Rada ds. Integracji spotyka się raz w miesiącu, raz w roku organizuje seminarium weekendowe, a oprócz tego ma grupy robocze gromadzące się doraźnie. Rada zaprasza doświadczonych



prelegentów, a także wysłała przedstawicieli na posiedzenia społecznej komisji porozumiewawczej oraz komisji koordynacyjnej odpowiedzialnej za kwestie zatrudnienia i rynku pracy.

Rada ds. Integracji przedstawia własne propozycje dotyczące polityki integracyjnej, omawia również kwestie takie, jak nauczanie języka ojczystego imigrantów czy też możliwość założenia muzułmańskiego cmentarza. Angażuje się również ochotniczo w udzielanie porad imigrantom oraz w prowadzenie ośrodka dla mniejszości etnicznych. Ponadto rada była organizatorem konferencji na temat małżeństw wymuszonych lub kojarzonych przez rodziców.

Doświadczenie pokazuje, że istnienie komisji konsultacyjnej nie musi ograniczać aktywności obywatelskiej imigrantów tylko do tego forum. Wiele miast czyni starania, aby zaangażować osoby o wysokich kwalifikacjach wywodzące się ze środowisk imigracyjnych w działania tematycznych organów doradczych oraz w procesy planowania oparte na uczestnictwie w społeczeństwie obywatelskim. Procesy konsultacyjne są szczególnie cenne wtedy, gdy wykraczają poza dwustronną wymianę między imigrantami a administracją miejską. Działacze lokalnych związków zawodowych, trenerzy sportowi, koordynatorzy ośrodków kultury czy liderzy lokalnych społeczności angażują się wówczas w proces integracji wraz z każdym obywatelem danej społeczności (imigrantem lub rdzennym obywatelem). Osobiste interakcje zachodzące wewnątrz sieci kontaktów oraz w strukturach konsultacyjnych stanowią cenny element integracji społecznej na szczeblu lokalnym.

„Zestaw metod udziału w społeczeństwie obywatelskim” opracowany w Belgii przez Fundację Króla Baudouina i Flamandzki Instytut Oceny Nauki i Technologii (viWTA) to praktyczne narzędzie, które ukazuje osobom odpowiedzialnym za problematykę integracji proces stosowania metod udziału w społeczeństwie obywatelskim. Dzięki zastosowaniu tych metod osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki integracji mogą promować zaangażowanie społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji, pamiętając, że wybór adekwatnej części społeczeństwa uzależniony jest od tematu stanowiącego przedmiot działań.

Omawiany zestaw narzędzi zawiera przegląd 40 różnych metod udziału w społeczeństwie obywatelskim wraz z pogłębionym opisem 13 technik. Obejmują one szeroką gamę sytuacji: od dialogu prowadzonego w małej skali do praktyk konsultacyjnych obejmujących jednorazowo tysiące osób. Niektóre techniki ukierunkowane są w pierwszym rzędzie na obywateli lub inne osoby zainteresowane, z kolei inne techniki wymagają udziału ekspertów – specjalistów w określonym obszarze. Przykłady stosowanych metod to m.in. Konferencja miast XXI wieku, obywatelska ława przysięgłych, Konferencja na rzecz porozumienia oraz Lokalne forum światowe.

Participatory Methods Toolkit: A Practitioner's Manual (Zestaw metod udziału w społeczeństwie obywatelskim. Podręcznik dla praktyków), wrzesień 2005, dostępny na stronie:

www.kbs-frb.be lub www.viWTA.be





Wspólna zasada podstawowa nr 9 mówi o tym, że udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz w kształtowaniu polityki i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację. Różne formy demokratycznego udziału imigrantów w społeczeństwie zostały omówione w rozdziale 2 pierwszego wydania podręcznika integracji.

Wymiana doświadczeń na szczeblu lokalnym

Wymiana doświadczeń między społecznościami lokalnymi może stać się inspiracją do tworzenia innowacyjnych projektów lub koncepcji. Taka wymiana horyzontalna, w formie bardziej zorganizowanej, może także prowadzić do wypracowania wspólnych wskaźników lub metod oceny. Lokalne społeczności mogłyby opracować wspólne normy jakości w zakresie integracji. Jednym ze sposobów określania kryteriów skutecznej polityki integracyjnej czy też czynników sukcesu jest organizowanie konkursów. Konkursy na szczeblu krajowym lub europejskim mogą posłużyć jako struktura ramowa do gromadzenia i szerszego prezentowania inicjatyw promujących integrację.



W konkursie pod hasłem „Skuteczna integracja to nie kwestia przypadku: strategie lokalnej polityki integracyjnej”, zainicjowanym przez niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Fundację Bertelsmanna, postawiono następujące pytania: Jaka jest obecna sytuacja naszych lokalnych społeczności w dziedzinie integracji imigrantów? Jakie strategie się stosuje? Jakie sukcesy odnotowano?

Mimo iż dwuetapowy proces zgłaszania się do udziału w konkursie wymagał znacznych nakładów czasu i wysiłku, to w grupie 23 finalistów (spośród 107 uczestników) znaleźli się przedstawiciele kilku niewielkich społeczności. Jury składające się z 11 ekspertów osobiście odwiedziło 15 społeczności i w efekcie przyznało nagrody czterem organom władz lokalnych reprezentujących społeczności zróżnicowane liczebnie.

Na podstawie wyników konkursu opracowano listę 10 zaleceń na rzecz skutecznej lokalnej polityki integracyjnej. Zostały one opublikowane wraz z obszerną dokumentacją doświadczeń społeczności lokalnych. Stustronicowy dokument rozesłano do władz lokalnych w Niemczech oraz sporządzono jego streszczenie w języku angielskim.

Chociaż głównymi adresatami konkursu są społeczności lokalne, drugim jego celem było dostarczenie rządowi federalnemu pogłębionych informacji o praktycznych doświadczeniach społeczności lokalnych.



Witryna internetowa: www.bertelsmann-stiftung.de

Wymiana doświadczeń w Europie odbywa się w kontekście zróżnicowanych struktur federalnych, o różnym poziomie centralizacji i podziale kompetencji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Jednocześnie wymiana horyzontalna oraz powiązania z innymi szczeblami władzy okazały się owocne, jeżeli chodzi o wysiłki na rzecz integracji w wielu lokalnych społecznościach. Szereg sieci funkcjonujących na szczeblu europejskim podjęło wyzwanie integracji, traktując je jako kwestię o zasadniczym znaczeniu (patrz informacje zawarte w rozdziale 2).



4.2 Planowanie i ocena polityki integracyjnej

Przełożenie ogólnych celów polityki na konkretne programy i projekty integracyjne wymaga starannego zaplanowania, którego integralnym elementem jest jasne określenie celów.

Cele powinny posiadać następujące cechy (akronim **SMART**)

Szczegółowość: cele powinny być wystarczająco precyzyjne i konkretne, aby nie pozostawiać pola do zbyt zróżnicowanych interpretacji.

Mierzalność: cele powinny określać wymierny pożądany stan przyszły w taki sposób, aby można było sprawdzić, czy je osiągnięto. Cele takie są określane ilościowo lub w oparciu o połączenie opisu i skali punktów.

Akceptowalność: jeżeli cele oraz docelowe poziomy mają wpływać na zachowania, muszą być one akceptowane, rozumiane i w podobny sposób interpretowane przez wszystkie osoby, które mają przyjąć odpowiedzialność za ich osiągnięcie.

Realistyczność: cele i docelowe poziomy powinny być ambitne – nie jest przydatne wyznaczanie celu, który jedynie odzwierciedla aktualny poziom osiągnięć – lecz powinny też być realistyczne, aby osoby odpowiedzialne za ich osiągnięcie postrzegały je jako konstruktywne.

Termin realizacji: cele i docelowe poziomy pozostają niekonkretne, jeśli nie są związane z określoną datą lub terminem realizacji.

Komisja Europejska, Impact Assessment Guidelines (Wytyczne dotyczące oceny wpływu), SEC(2005)791, czerwiec 2005.



Na pewnym etapie wdrażania programów integracyjnych osoby odpowiedzialne za ich kształtowanie i wdrażanie mogą sobie zadawać pytania: Na ile skutecznie poradziły sobie z osiągnięciem celów określonych na początku? Czy rzeczywiście zrobiliście to, co zamierzaliście? Kto uczestniczył w programie i dlaczego? Kto w nim nie uczestniczył i dlaczego? Wobec kogo program się sprawdził (lub nie sprawdził)? Jakie kluczowe czynniki wpłynęły na rezultat? W jaki sposób zarządzano ryzykiem i wykorzystano istniejący potencjał? Czy istniały różnice między mężczyznami i kobietami, osobami starszymi i młodzieżą? Czy poświęcono tym grupom specjalną uwagę? Aby odpowiedzieć na niektóre z tych pytań, można posłużyć się systemami ocen. Mogą być one pomocne w procesie decyzyjnym dotyczącym celów i priorytetów oraz przydziału środków. Mogą one również przyczynić się do podniesienia poziomu wiedzy o potrzebach i problemach, określić skutki niepożądane oraz wyjaśnić, dlaczego założone cele nie zostały osiągnięte.

Aby przeanalizować poszczególne projekty oraz ich skuteczność w osiągnięciu założonych celów, powszechnie stosuje się techniki oceny. Jednakże samo tylko sprawdzanie skuteczności wdrożenia nie pozwoli uchwycić problemów dotyczących ogólnego kierunku strategii, gdyż „zła polityka może być wdrażana prawidłowo”, podobnie jak „dobra polityka może być źle wdrażana”.

A zatem przydatne może być uczynienie przedmiotem oceny samych koncepcji polityki integracyjnej. W ten sposób przed zainwestowaniem znacznych środków można zakwestionować założenia, na których opierają się programy finansowania. Równocześnie doświad-





czenie pokazuje, że niektóre parametry polityki integracyjnej są ustalane w oparciu o realia polityczne. W takich przypadkach ważne jest, aby jasno ukazać związek celów politycznych z celami integracji, a same programy oprzeć na jednoznacznym określeniu celu, jaki mają one osiągnąć.

Niektóre zawłości występujące wokół definicji celów w polityce integracji, wraz z wybranymi wskaźnikami pomiaru postępu, zostały omówione w rozdziale 3 pierwszego wydania podręcznika integracji.



W ocenach zwraca się głównie uwagę na stosowność i jakość samej polityki integracyjnej, w którym to przypadku można opracować wskaźniki „dobrego sprawowania władzy”, rzadziej zaś podejmuje się próby pomiaru stopnia integracji poszczególnych osób lub grup imigrantów – zadanie to nadal pozostaje wyzwaniem.



We Francji jednym z elementów wspierających ukierunkowanie administracji publicznej na wyniki jest LOLF (Loi organique sur les lois de finances). Jest to system informacyjny podający precyzyjny koszt realizacji polityki publicznej w określonej dziedzinie. Każdy program posiada PAP – roczny plan działań (Projet annuel de performances) określający zaplanowane działania, ich koszt, cele programu oraz dotychczasowe i planowane wyniki określone według konkretnych wskaźników.

W 2006 r. parlamentowi przedstawiono PAP dotyczący programu przyjmowania i integracji cudzoziemców. Ustalenie odpowiednich wskaźników okazało się trudne, ponieważ PAP dotyczy tylko konkretnych programów objętych przeglądem, podczas gdy na wyniki integracji mają wpływ liczne inne czynniki. Wybrano dwa wskaźniki: 1) procentowy udział osób podpisujących umowę przyjęcia i integracji, które uczestniczą w szkoleniu w zakresie kształtowania świadomości obywatelskiej, oraz 2) procentowy udział osób nieznających języka francuskiego będących beneficjentami usług związanych z przyjęciem do społeczeństwa, które na koniec szkolenia uzyskują świadectwo podstawowej znajomości języka francuskiego.



W idealnej sytuacji ocena powinna być ściśle skoordynowana z procesem planowania, a przynajmniej stanowić punkt wyjścia dla wszelkich istotnych zmian w już funkcjonujących programach. Ocenę projektów pilotażowych można również wykorzystywać do kształtowania i zmiany aktualnie realizowanych programów.

Przykładowo w Norwegii ocena pilotażowych kursów integracyjnych prowadzonych w 26 miastach posłużyła do skorygowania polityki integracji przed rozszerzeniem jej na poziom ogólnokrajowy.



Szwajcarski program na rzecz społecznej integracji obcokrajowców obejmuje roczny budżet w kwocie ok. 9 mln euro przekazywany na potrzeby ok. 600 współfinansowanych projektów. Działania programowe skupiają się na pięciu głównych obszarach: 1) kształcenie umiejętności językowych, 2) zwiększenie dostępności instytucji publicznych, 3) małe projekty lokalne, 4) tworzenie regionalnych ośrodków kompetencji, oraz 5) zapewnienie innowacyjności i wysokiej jakości.



Pierwszym krokiem w kierunku opracowania końcowej syntezy i sprawozdania podsumowującego pierwszą fazę programu (2001–2003) były częściowe oceny w pięciu priorytetowych obszarach. Harmonogram ocen częściowych i oceny końcowej został sporządzony tak, żeby nawet wyniki pośrednie można było wykorzystać do opracowania kolejnej fazy programu (2004–2007). Podobnie prowadzona obecnie ocena działań odegra rolę w kształtowaniu kolejnej fazy programu (od 2008 r.).

Witryna internetowa: www.eka-cfe.ch



Metody oceny

W dziedzinie integracji imigrantów dokonuje się zarówno ocen przeprowadzanych przez podmioty zewnętrzne, jak i samooceny organizacji wdrażających politykę integracyjną.

Samoocena pozwala budować potencjał struktur administracyjnych, motywuje organizacje do uczenia się oraz rozpoznawania wzorcowych praktyk. Jednocześnie ocena zewnętrzna zapewnia obiektywne spojrzenie oraz niezależne i wiarygodne oszacowanie rzeczywistego wpływu prowadzonej polityki.



Tradycyjnie oceny te zawierają szereg zaleceń odnośnie do polityki, które mogą mieć zdecydowany charakter polityczny ze względu na społeczne znaczenie integracji imigrantów. Oceny mogą mieć także istotne skutki finansowe. W sytuacji korzystania z oceny zewnętrznej należy w warunkach zamówienia określić relację między organem zlecającym ocenę a podmiotem dokonującym oceny oraz jasno zdefiniować zakres zadań do wykonania. Określeniu takich wyraźnych zasad ogólnych często sprzyja zastosowanie procedur przetargowych.

Zastosowane środki powinny być współmierne do celów i przyszłej funkcji oceny w ogólnie pojętym procesie kształtowania i wdrażania polityki. Metodologia oraz sposób gromadzenia danych powinny być dostosowane do okoliczności.



Przykładowo zastosowanie grup kontrolnych jest pożądanym z naukowego punktu widzenia, lecz na ogół bardzo trudno je wyznaczyć w kontekście interwencji dotyczących integracji. W sytuacji gdy grupa docelowa podlega wahaniom, podmioty oceniające powinny wybierać raczej metodę ciągłego monitoringu niż testy typu „przed-po”, których wyniki będą szybko tracić aktualność.

Określenie grup docelowych stanowi podstawowy krok każdej oceny. W szwajcarskim programie na rzecz wspierania integracji cudzoziemców dokonano przydatnego rozróżnienia na bezpośrednią grupę docelową i „użytkowników końcowych” programu. Na przykład w programie szkolenia o tematyce międzykulturowej grupą docelową byli „kluczowi gracze”, tacy jak gospodarze budynków czy trenerzy sportowi. Ocena wykazała, że kluczowi gracze sami skorzystali na szkoleniu, lecz w niewystarczający sposób wykorzystywali zdobytą wiedzę w kontaktach z użytkownikami końcowymi, czyli przedstawicielami społeczeństwa. Pełna ocena wyników danego programu powinna zatem uwzględniać analizę kolejnych kroków.





Przy wyborze metod oceny ważnym aspektem jest wybór właściwego terminu. Przykładowo ilościowe metody oceny mogą być szczególnie cenne na wczesnych etapach wdrażania programu, podczas gdy jakościowe metody oceny mogą dać pomocne informacje na temat wyników programów realizowanych już od dłuższego czasu.

Stałe gromadzenie danych w ramach systemów zarządzania wynikami jest coraz częściej uwzględniane w programach integracyjnych, zarówno publicznych, jak i realizowanych przez podmioty z sektora prywatnego. Monitorowanie wyników jest często „wbudowane” w projekt i wymagane przez organ nadzorujący bądź finansujący. Taka regularna kontrola może sprzyjać procesowi uczenia się wewnątrz danej organizacji, tworząc jednocześnie podstawę do przyszłych (często zewnętrznych) ocen. W rzeczywistości mało prawdopodobne jest, aby oceny *ex post* programów bez mechanizmów regularnego gromadzenia danych mogły spełnić standardy naukowe – będą one raczej zbiorem wyrwykowych obrazów sytuacji niż analizą wyników i wpływu na przestrzeni czasu.

Podsumowując, wszechstronne poznanie sytuacji zapewnić można chyba najlepiej dzięki wyważonemu połączeniu metod ilościowych i jakościowych oraz ocen wewnętrznych i zewnętrznych. Zawsze pozostaną jednak pewne ograniczenia ze względu na wielopłaszczyznowy i złożony charakter procesu integracji.



Wspólna podstawowa zasada nr 11 mówi o tym, że „określanie jasnych celów, tworzenie wskaźników i mechanizmów oceny jest konieczne do ewaluowania polityki, oceny postępu integracji oraz do sprawienia, aby wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy krajami była bardziej efektywna”. Konkretniej rzecz ujmując, komunikat Komisji dotyczący wspólnej agendy na rzecz integracji sugeruje, że procedury przyjmowania, programy wprowadzające (w szczególności programy obowiązkowe) oraz inne koncepcje polityki integracyjnej powinny być oceniane oraz monitorowane poprzez zastosowanie oceny wpływu na poziomie krajowym, mechanizmy konsultacji z zainteresowanymi stronami takie jak sondaże, wskaźniki i instrumenty monitorowania. Komisja wzywa także państwa członkowskie do wspierania wymiany informacji dotyczących krajowych narzędzi oceny oraz, w stosownych przypadkach, do opracowania europejskich kryteriów na potrzeby procesu uczenia się w przez porównanie.

Czy można opracować wspólne normy w zakresie oceny? Istnieją międzynarodowe wykazy norm, w przeważającej mierze dotyczące kwestii etycznych. Zazwyczaj nie odnoszą się one konkretnie do tematu integracji imigrantów, niemniej mogą być stosowane w przypadku planowanych ocen z tej dziedziny. Na poziomie programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej opracowywane są wspólne normy oceny projektów. Unia Europejska mogłaby także przyczynić się do podniesienia statusu oceny jako podstawowego składnika dobrej administracji i planowania.

4.3 Zarządzanie zasobami

Zasoby można szeroko rozumieć jako „aktywa”, które mogą zostać uruchomione przez różnego typu podmioty. Skuteczna struktura zarządzania integracją maksymalizuje pozytywny wpływ zasobów poprzez ustalenie dobrze zdefiniowanych ról dla każdego z partnerów oraz stworzenie struktur zapewniających odpowiednią pomoc. Dobre zarządzanie oznacza po-



szukiwanie odpowiedzi na pytanie: „Kto potrafi co najlepiej zrobić i czego potrzebuje, aby to zrealizować?”

Dobre zarządzanie zasobami oznacza wzajemne dopasowanie zasobów różnego rodzaju. W dobrze zarządzanym projekcie kapitał finansowy dopasowany jest do kapitału ludzkiego oraz do pozostałych zasobów wnoszonych przez uczestników. Ważnym zasobem jest także praca ochotników.



Dobrze zaplanowane programy integracyjne nie opierają się na jednym typie zasobów przy wyłączeniu pozostałych, lecz stosują ich wyważone połączenie, aby jak najlepiej wykorzystać wkład wnoszony przez wszystkich uczestników.

W kolejnej części omówiono finansowanie dotyczące sfery integracji imigrantów. Część ta zawiera analizę roli państwa jako organu finansującego na szczeblu regionów, gmin czy sektora działalności wolontariackiej, a następnie rozważania dotyczące kontekstu europejskiego i finansowania pochodzącego z UE. Dalej mowa jest o fundacjach prywatnych oraz o tym, jak określają one swoje stanowisko w zakresie integracji. Ogólnie rzecz biorąc, wsparcie finansowe odgrywa rolę dominującą, lecz zazwyczaj towarzyszą mu inne formy pomocy i wpływu.

Finansowanie ze środków publicznych

Finansowanie jest zawsze wyrazem przyjętych priorytetów, a programy finansowania na wszystkich szczeblach związane są z określonym kierunkiem strategicznym. W kontekście krajowym władze dążą do podziału zasobów zgodnie z potrzebami różnych grup docelowych oraz zgodnie z priorytetami politycznymi i społecznymi. Priorytety te mogą jednak ulegać zmianom. Na przykład w kilku państwach członkowskich finansowanie ukierunkowano przede wszystkim na uchodźców, postrzeganych jako grupa o jednoznacznym potrzebach, natomiast obecnie zaczyna się nim obejmować również migrantów. Na potrzeby dotyczące finansowania wpływ wywierają także zmiany przepisów, w tym ustawy wprowadzające obowiązek uczestnictwa w programach integracyjnych. W wielu państwach członkowskich środki federalne przekazywane są niższemu szczeblom władz, przy czym w grę wchodzi często znaczące kwoty. Regionalne, krajowe oraz europejskie źródła finansowania powinny się wzajemnie uzupełniać. Łącznie na wspieranie integracji imigrantów przeznaczane są znaczące środki pieniężne.

W Estonii w okresie kilku ostatnich lat środki na finansowanie działań w zakresie integracji pochodziły z poniższych źródeł:

- Budżet państwa (różne ministerstwa)
- Programy przedakcesyjne UE (w tym Phare)
- Poakcesyjne programy UE
- Fundusze strukturalne UE (w tym Europejski Fundusz Społeczny)
- Inne instrumenty finansowe UE (w tym Szósty program ramowy)
- Dwustronne (Szwecja, Finlandia, Dania, Norwegia, Zjednoczone Królestwo, USA, Kanada, Niderlandy etc.).





Pomimo że wiele dwustronnych instrumentów finansowych oraz programów przedakcesyjnych już nie obowiązuje, Estonia nadal posiada więcej zasobów na integrację pochodzących ze źródeł międzynarodowych niż krajowych.

Oprócz bezpośredniego wpływu finansowego pomoc międzynarodowa wywarła szerszy wpływ na praktyki finansowania w Estonii. Przykładowo procedury Fundacji na rzecz Integracji nie-Estończyków, która w 2005 r. rozdysponowała 5,7 mln euro, opierają się na procedurach stosowanych w programie Phare. Estońskie procedury zamówień publicznych w chwili utworzenia fundacji (1998) były niejednoznaczne i ograniczały się głównie do sektora budownictwa, natomiast procedury Phare, obejmujące przetargi na świadczenie usług, przetargi na dostawy, programy stypendialne oraz stypendia indywidualne, były postrzegane jako pomocne w tym kontekście.



W Republice Czeskiej źródła środków UE to programy Phare, INTI, Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. W 2005 r. pomoc ze środków UE przekazano na współfinansowanie 17 projektów. Łączna wartość pomocy wyniosła ok. 4,8 mln euro.

Ponieważ dostępne zasoby finansowe są ograniczone, często zdarza się, że UE zapewnia wieloletni wysoki poziom finansowania i stabilność finansową organizacjom pozarządowym realizującym programy integracyjne. Działania takich organizacji mogą wykraczać poza perspektywę krótkoterminową i w sposób uporządkowany traktować kwestie strukturalne, takie jak np. problemy rynku pracy. Programy UE, takie jak EQUAL, pobudzają także proces uczenia się na szczeblu ponadnarodowym i leżą u podstaw wielu innowacyjnych projektów.

Organizacje pozarządowe i ministerstwa musiały dokonać zmiany procedur związanych z finansowaniem ze środków UE. Początkowo zbyt nisko oszacowały nakład pracy i czasu personelu niezbędny do obsługi wniosków i prowadzenia sprawozdawczości – okazały się one o wiele wyższe niż w przypadku projektów finansowanych z budżetu państwa. Ponadto opóźnienia w realizacji wypłat środków zmusiły kilka organizacji do zaciągnięcia kredytów bankowych na tymczasowe pokrycie kosztów.



Hiszpański Fundusz Integracyjny powstał w 2005 r. jako ogólnokrajowy wkład w politykę integracji wdrażaną na poziomie lokalnym i regionalnym. W pierwszym roku funkcjonowania budżet funduszu wynosił 120 mln euro, a w 2006 r. wzrósł do kwoty 182,4 mln euro. Porównuje się go z rocznym budżetem na integrację na szczeblu krajowym, wynoszącym w latach 2000–2004 ok. 7,5 mln euro.

Środki finansowe są w całości przekazywane społecznościom autonomicznym (władze na szczeblu regionalnym), pod warunkiem zapewnienia współfinansowania w wysokości 30%. Kryteria dystrybucji środków to m.in. liczba osób niebędących obywatelami UE zarejestrowanych w administracji lokalnej, np. zatrudnionych w systemie opieki społecznej lub jako



robotnicy w sektorze rolniczym. Istnieje także forma dotacji na wypadek sytuacji nadzwyczajnego napływu imigrantów, np. w Andaluzji. 40% środków pochodzących z Funduszu Integracyjnego musi zostać bezpośrednio wykorzystane przez władze miejskie lub gminne, którym środki te są przekazywane bezpośrednio przez społeczności autonomiczne.

Główne działania finansowane z Funduszu obejmują wzmocnienie funkcjonowania służb publicznych, szkolenia o tematyce międzykulturowej dla personelu służb publicznych oraz ekspertów służb na rzecz integracji, a także na wymianę wzorcowych praktyk. 50% całkowitych środków Funduszu przeznaczają się na oświatę w tym na koszty programów przyjmowania imigrantów w szkołach.

Fundusz stara się wspomagać powstawanie spójnej strategii integracji na poziomie ogólnokrajowym poprzez stymulowanie polityki integracyjnej na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz w drodze promowania współpracy między różnymi szczeblami władzy. Decyzje odnośnie do priorytetów podejmowane są wspólnie przez administrację na szczeblu ogólnokrajowym i społeczności autonomiczne, które przedstawiają plany działań na szczeblu regionalnym. Przy każdej społeczności autonomicznej tworzone są dwustronne komitety monitorujące, a ich zadaniem jest śledzenie postępów oraz coroczne przygotowywanie nowych propozycji działań.

W Danii podstawą prawną finansowania działań na rzecz integracji imigrantów jest ustawa o integracji. Władze lokalne są odpowiedzialne za zapewnienie mieszkań uchodźcom, ofertę programów wprowadzających, wypłatę zasiłków uprawnionym osobom, a także za koordynację ogólnych działań na rzecz integracji w danym mieście. W 2004 r. przepisom ustawy o integracji podlegały 17 244 osoby, głównie uchodźcy i imigranci przybywający w ramach łączenia rodzin.

W obecnym systemie finansowania do przekazywania środków władzom miejskim wykorzystuje się połączenie różnych instrumentów finansowych. Miasta otrzymują podstawową dotację udzielaną na osobę, na okres trzech lat, z przeznaczeniem na pokrycie kosztów tłumaczeń, materiałów informacyjnych, porad i profesjonalnego doradztwa, zakwaterowania itp., a także dotacje programowe na organizację kursów języka duńskiego i programów z zakresu zatrudnienia i oświaty. Władze miejskie otrzymują także zwrot określonych wydatków oraz mogą uzyskać dotacje za wydajność, jeżeli dana osoba pomyślnie zda egzaminy z języka duńskiego lub w 3-letnim okresie wstępnym znajdzie zatrudnienie na okres przynajmniej 6 miesięcy.

Celem systemu finansowania jest dostarczenie władzom miejskim zachęt do czynnych wysiłków na rzecz integracji. Oprócz dotacji za wydajność głównym instrumentem jest sposób wypłacania dotacji podstawowej: miasto otrzymuje ją przez cały 3-letni okres wstępny niezależnie od tego, czy dana osoba pobiera zasiłek państwowy, czy też jest zatrudniona. Jeżeli dana osoba znajdzie zatrudnienie przed upływem 3-letniego okresu wstępnego, władze miejskie mają prawo wykorzystać pozostałą kwotę dotacji podstawowej według własnego uznania, niekoniecznie na działania integracyjne.





Władze finansują także innych partnerów społecznych, np. z sektora ochotniczego. W tym obszarze dotacje mogą się znacząco różnić wysokością. Przykładem jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, które zarządza finansami Funduszu Rozwoju Społeczności Uchodźców (Refugee Community Development Fund), przyznającym niewielkie dotacje, w wysokości do 7200 euro, organizacjom działającym na rzecz rozwoju umiejętności, zapewnienia nowych usług oraz budowania relacji wewnątrz społeczności. W każdym roku finansowym dana organizacja może otrzymać tylko jedną dotację. Równocześnie wiele krajowych organizacji wolontariackich działających na rzecz integracji uchodźców otrzymuje od ministerstwa środki na finansowanie swej zasadniczej działalności w łącznej kwocie 8,6 mln euro rocznie.

Na szczeblu europejskim udostępniane są różne środki finansowe, które bezpośrednio lub pośrednio wspierają ideę integracji. Najbardziej znaczące środki określane są mianem „funduszy strukturalnych” i służą stopniowemu przybliżaniu się do celu, jakim jest osiągnięcie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej. Zasoby te są przeznaczane na działania służące zmniejszeniu dystansu między słabiej i lepiej rozwiniętymi regionami i promujące równość szans różnych grup społecznych na rynku pracy. Znanymi przykładami są Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejski Fundusz Społeczny (EFS). W ramach tych funduszy o szerokim zasięgu podejmowane są konkretne inicjatywy, takie jak finansowana ze środków EFS inicjatywa EQUAL, której celem jest propagowanie nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy na bazie współpracy ponadnarodowej. Grupami docelowymi inicjatywy są m.in. imigranci. Inicjatywa URBAN, realizowana w ramach EFRR, ma na celu promowanie idei kształtowania i wdrażania innowacyjnych modeli rozwoju służących społecznej i gospodarczej rewitalizacji obszarów miejskich znajdujących się w trudnej sytuacji. Inicjatywa wspiera wymianę informacji na temat zrównoważonego rozwoju miast w Unii Europejskiej. Ten konkretny program zostanie zakończony, natomiast istnieje prawdopodobieństwo, że od 2007 r. w ramach nowych projektów finansowanych z tego funduszu nacisk nadal będzie położony na projekty dotyczące rozwoju miast. Fundusze przeznaczone na rozwój i badania wspierają działalność badawczą, w tym zdobywanie wiedzy na temat procesów migracji i integracji, istotnej z punktu widzenia polityki. Szeregiem programów finansowych zarządza Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Na przykład Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU) pomaga państwom członkowskim Unii Europejskiej oraz innym zainteresowanym osobom w przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl, uchodźców oraz przesiedleńców. W ramach nowych perspektyw finansowych na lata 2007–2013 równoległe do EFU wprowadzony zostanie nowy, znaczący fundusz służący integracji obywateli państw trzecich. Jego poprzednikiem był program INTI, mający na celu wspieranie władz oraz podmiotów z sektora pozarządowego w działaniach na rzecz integracji imigrantów.



INTI to program Unii Europejskiej mający na celu finansowanie działań przygotowawczych, wspierających w państwach członkowskich UE integrację osób niebędących obywatelami Unii Europejskiej. Celem programu jest promowanie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, opracowywanie modeli integracji, poszukiwanie i ocena wzorcowych praktyk w zakresie integracji oraz tworzenie sieci na szczeblu europejskim. INTI wspiera współpracę między państwami członkowskimi, ich władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi osobami zainteresowanymi, a ponadto wspiera tworzenie partnerstw i sieci ponadnarodowych.



Naczelną zasadą INTI jest propagowanie nowych i innowacyjnych sposobów integracji imigrantów, z wykorzystaniem – w miarę możliwości – doświadczeń z poprzednich lat. Priorytetem programu są działania wzmacniające pozycję migrantów i przyczyniające się do ponadnarodowego konstruktywnego dialogu. Ostatnie zaproszenie do składania wniosków do INTI (2006) odbywało się pod hasłem finansowego wspierania działań, które przyczyniają się do realizacji następujących trzech celów szczegółowych:

- wspieranie tworzenia ponadnarodowych sieci współpracy lub projektów pilotażowych mających na celu wyszukiwanie, wymianę i ocenę wzorcowych praktyk oraz nowych koncepcji w dziedzinie integracji;
- poszerzanie bazy wiedzy na rzecz rozwoju polityki integracyjnej w całej Unii Europejskiej;
- wspieranie dialogu ponadnarodowego, znajomości zagadnień związanych z integracją oraz wpływu integracji na społeczeństwo.

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm



Zagadnienia dotyczące finansowania mają często kluczowe znaczenie dla tożsamości i możliwości działania organizacji pozarządowych (rozdział 1). Organizacje te wobec braku zasadniczego finansowania mogą stanąć w obliczu surowych ograniczeń w realizacji projektów – także w pozycjach spełniających warunki wydatków budżetowych. Jednocześnie muszą one znaleźć środki na opracowywanie projektów, tworzenie partnerstw, sporządzanie wniosków i negocjowanie warunków finansowania. Wymagania w zakresie sprawozdawczości mogą się różnić w zależności od źródeł finansowania, stwarzając obciążenia dla organizacji, które są uzależnione od wielu różnych źródeł finansowania. Korzystne mogłoby być wprowadzenie łatwiejszych procedur składania wniosków, na przykład dwuetapowych, gdzie pierwszy etap stanowi „wyraz zainteresowania”, a obowiązek przedłożenia pełnego wniosku mają jedynie organizacje ze wstępnie zaakceptowanej listy. Uwzględnienie kosztów ogólnych również może pomóc takim organizacjom w wyjściu poza cele projektów krótkofalowych, nastawionych na zmienne potrzeby społeczności, którym służą. Jednakże organizacjom pozarządowym często brak wiedzy niezbędnej do skutecznego oszacowania własnych kosztów ogólnych oraz rozdzielenia ich na różne projekty.

Finansowanie ze środków prywatnych

W całej Europie fundacje prywatne coraz częściej angażują się w działalność na rzecz integracji. Niektóre fundacje zajmują się głównie pozyskiwaniem dotacji, co oznacza, że swoją podstawową funkcję widzą we wspieraniu działań innych podmiotów. Inne mają charakter bardziej operacyjny, samodzielnie kreując inicjatywy i bezpośrednio angażując się w realizację różnorodnych projektów. Nie istnieje jednak ostry podział: wiele fundacji zajmuje się pozyskiwaniem dotacji i jednocześnie działalnością operacyjną, a wachlarz modeli finansowania jest bardzo szeroki. Fundacje mogą różnić się branżą pod uwagę perspektywą (finansowanie krótko- lub długoterminowe), koncentracją na wspieraniu organizacji lub konkretnych projektów, a także stopniem, w jakim angażują w swoją działalność różnego rodzaju partnerów zewnętrznych.





Niemiecka Fundacja Körbera, dysponująca majątkiem wartości 526 mln euro, z czego w 2005 r. rozdysponowała około 11 mln, stawia sobie za cel wspieranie obywatelskiego zaangażowania na rzecz integracji. W szczególności interesuje się nowymi pomysłami oraz inicjatywami oddolnymi. Fundacja udziela finansowania na rozruch tego typu inicjatyw oraz przyznaje nagrody za projekty modelowe (np. nagroda „Hamburg Tulip” za projekty integracji niemiecko-tureckiej), tym samym ułatwiając im dostęp do innych źródeł finansowania oraz osiągnięcie trwałego rozwoju i samowystarczalności bez konieczności długoterminowego finansowania ze strony fundacji.



Witryna internetowa: www.stiftung.koerber.de



Brytyjski fundusz dobroczynny Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), dysponujący środkami w wysokości 180 mln euro i przyznający rocznie dotacje na poziomie 7,5 mln również wykorzystuje niewielkie dotacje jako zachętę do składania wniosków o zasadnicze finansowanie. Oprócz finansowania projektów JRCT udziela dotacji na działalność zasadniczą organizacjom działającym na rzecz grup z mniejszości etnicznych oraz grup ludności czarnoskórej. Fundusz udziela dotacji przez 3 kolejne lata, wychodząc z założenia, że osoby nowo przybyłe do kraju przyjmującego potrzebują czasu, żeby zapoznać się ze strukturami działania organizacji pozarządowych, społeczeństwem obywatelskim w Zjednoczonym Królestwie oraz dostępnymi typami mechanizmów finansowania. Beneficjenci dotacji otrzymują wsparcie w formie partnerstwa oraz sieci przydatnych kontaktów.



Witryna internetowa: www.jrct.org.uk



Niemiecka Fundacja Hertie, posiadająca majątek wartości 800 mln euro i roczne wydatki rzędu 25 mln, opracowuje modele projektów dotyczących integracji imigrantów, po czym rozwija je z pomocą partnerów społecznych. Przykładowo program START przyznaje utalentowanej młodzieży w wieku od 15 do 18 lat, pochodzącej ze środowisk imigracyjnych, stypendia w wysokości 100 euro miesięcznie oraz obejmuje ich intensywnym programem szkolenia, wycieczek itp. Początkowo program objął 50 beneficjentów rocznie, lecz nadal się rozwija się: w 2005 r. objął swym zasięgiem 160 młodych ludzi, natomiast w 2006 r. było już 300 stypendystów. Obecnie w działania objęte programem START zaangażowanych jest ponad 20 fundacji, władz oświatowych na szczeblu ministerialnym, władz miejskich, przedsiębiorstw, osób prywatnych, klubów i stowarzyszeń. Każdy podmiot wnoszący wkład do programu może decydować o tym, ile stypendiów (w wysokości 5000 euro rocznie) chce sfinansować i czy decyduje się poświęcić czas i wiedzę specjalistyczną w pracy ochotniczej na rzecz projektu. Fundacja udziela programowi START pomocy finansowej w kwocie 5,5 mln euro.



Witryna internetowa: www.ghst.de

Zapewnienie ram prawnych oraz podstawowej struktury zarządzania jest bezsprzecznie obowiązkiem państwa.



Fundacje nie chcą na ogół zastępować struktur państwa, pragną natomiast pełnić rolę czynnika uzupełniającego i innowacyjnego. Poza wspieraniem konkretnych inicjatyw fundacje mogą zapewnić udział specjalistów, budować koalicje wspólnych interesów, zlecać i publikować stosowne badania, finansować grupy nacisku działające na rzecz imigrantów oraz na inne sposoby przyczyniać się do kształtowania polityki.



Na szczeblu krajowym i międzynarodowym zachodzi coraz silniejszy proces tworzenia sieci współpracy. Struktury europejskie postrzegane są jako cenna platforma wymiany wzorcowych praktyk i opracowywania wspólnych inicjatyw. Na przykład Europejski Program na rzecz Integracji i Imigracji (EPIM) jest owocem współpracy 10 fundacji działających w różnych krajach europejskich. EPIM udostępnia pomoc finansową organizacjom pozarządowym działającym na szczeblu europejskim oraz sieciom takich organizacji prowadzącym działania w swoich krajach. Ponadto organizuje serię spotkań konsultacyjnych w krajach członkowskich, które odbędą się w latach 2006–2007.





Rozdział 4: Wnioski

1. Inwestowanie w budowę i utrzymanie struktury zarządzania integracją jest wysiłkiem opłacalnym, ponieważ pomaga rozwinąć zarówno wizję, jak i strategię integracji, generować środki, mobilizować ludzi i organizacje, budować partnerstwa i zaufanie, co jest niezwykle ważne dla osiągnięcia krótko- i długofalowych celów w zakresie integracji.
2. Zorganizowana komunikacja i dialog między władzami na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym umożliwia przewidywanie i ocenę wpływu środków zastosowanych na jednym poziomie na funkcjonowanie innego poziomu. Podobnie też rezultaty programów integracyjnych osiągnięte na jednym poziomie mogą stanowić źródło informacji na potrzeby polityki na innych poziomach.
3. Silne i dostrzegalne przywództwo burmistrzów lub wybieranych urzędników lokalnych w dziedzinie integracji odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu spójnego podejścia do integracji w licznych obszarach polityki integracyjnej i pomaga zmniejszyć dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami, niezależnie od tego, czy pochodzą oni z imigracji, czy też nie.
4. Polityka integracyjna prowadzona na szczeblu lokalnym jest skuteczniejsza, gdy znajduje poparcie całej społeczności. Zamiast wyłącznego ukierunkowania na imigrantów odnosi się ona wówczas do wszystkich mieszkańców, a także do struktur administracyjnych. Polityka ta często wymaga wyraźnych zmian w wielu departamentach i obszarach działalności władz lokalnych. Niezbędne jest zatem poparcie polityczne.
5. W idealnej sytuacji lokalne sieci działające na rzecz integracji powinny mieć jasno określony status w ramach struktur polityczno-administracyjnych danej społeczności. Ich zadaniem byłoby poruszanie kwestii o szczególnym znaczeniu i formułowanie zaleceń, bez naruszania uprawnień decyzyjnych wybieranych przedstawicieli.
6. W ocenach zwraca się głównie uwagę na stosowność i jakość samej polityki integracyjnej, w którym to przypadku można opracować wskaźniki „dobrego sprawowania władzy”, rzadziej zaś podejmuje się próby pomiaru stopnia integracji poszczególnych osób lub grup imigrantów – zadanie to nadal pozostaje wyzwaniem.
7. W idealnej sytuacji ocena powinna być ściśle skoordynowana z procesem planowania, a przynajmniej stanowić punkt wyjścia dla wszelkich istotnych zmian w już funkcjonujących programach. Ocenę projektów pilotażowych można również wykorzystywać do kształtowania i zmiany aktualnie realizowanych programów.
8. Samoocena pozwala budować potencjał struktur administracyjnych, motywuje organizacje do uczenia się oraz rozpoznawania wzorcowych praktyk. Ocena zewnętrzna zapewnia natomiast obiektywne spojrzenie oraz niezależne i wiarygodne oszacowanie rzeczywistego wpływu prowadzonej polityki.
9. Zastosowane środki powinny być współmierne do celów i przyszłej funkcji oceny w ogólnie pojętym procesie kształtowania i wdrażania polityki. Metodologia oraz sposób gromadzenia danych powinny być dostosowane do okoliczności.
10. Dobre zarządzanie zasobami oznacza wzajemne dopasowanie zasobów różnego rodzaju. W dobrze zarządzanym projekcie kapitał finansowy dopasowany jest do kapitału ludzkiego oraz do pozostałych zasobów wnoszonych przez uczestników. Ważnym zasobem jest także praca ochotników.



11. Fundacje nie chcą na ogół zastępować struktur państwa, pragną natomiast pełnić rolę czynnika uzupełniającego i innowacyjnego. Poza wspieraniem konkretnych inicjatyw fundacje mogą zapewnić udział specjalistów, budować koalicje wspólnych interesów, zlecać i publikować stosowne badania, finansować grupy nacisku działające na rzecz imigrantów oraz w inny sposób przyczyniać się do kształtowania polityki.



Załącznik I

Polityka oparta na praktyce –
przekładanie praktycznych
doświadczeń na politykę



Podręcznik opisuje programy i projekty w celu przedstawienia wzorcowych praktyk i wyciągnięcia z nich wniosków. Właściwie przygotowana wymiana może wspomóc osoby odpowiedzialne za kształtowanie i wdrażanie polityki w powielaniu takich praktyk lub przystosowaniu ich do określonych okoliczności oraz w opracowaniu nowych programów.

W procesie dalszej refleksji wyniki projektów mogą zostać przełożone na zalecenia dotyczące polityki. Dzięki temu polityka może w większym stopniu opierać się na doświadczeniach praktycznych, co z kolei wzmacnia trwałość praktyk w zakresie integracji oraz zwiększa wsparcie dla polityki integracyjnej.

Proces przekładania doświadczeń praktycznych na instrumenty polityki jest stosunkowo złożony i obejmuje szereg kroków, z których najważniejsze przedstawiono pokrótce niżej. Najpierw należy mierzyć jakość programów i projektów, następnie przeprowadzać ocenę ich wyników i efektów, po czym można formułować zalecenia dotyczące nowej lub dostosowywania aktualnej polityki.

1. Jakość projektów i programów integracyjnych mierzy się, oceniając ich trafność, opłacalność, skuteczność, trwałość i wpływ.

Programy i projekty są *trafne*, gdy:

- zaspokajają jasno określone potrzeby
- są spójne z celami polityki
- angażują osoby zainteresowane i grupy docelowe
- budują potencjał instytucjonalny osób je realizujących

Są *opłacalne*, gdy:

- pozwalają na osiągnięcie wyników po rozsądnych kosztach
- są realistyczne z finansowego punktu widzenia lub przynoszą pozytywne skutki ekonomiczne
- prowadzą do osiągnięcia wysokiej jakości wyników
- są właściwie koordynowane, zarządzane i finansowane

Są *skuteczne*, gdy:

- zapewniają osiągnięcie oczekiwanych wyników i efektów
- są zarządzane dobrze i w przejrzysty sposób
- przeciwdziałają nieoczekiwanym, negatywnym skutkom ubocznym
- osoby zainteresowane i grupy docelowe identyfikują się z nimi

Są *trwałe*, gdy:

- nadal funkcjonują po zakończeniu fazy wstępnej
- zyskują wsparcie nowych sponsorów lub generują własne środki
- tworzą mechanizmy monitoringu i oceny
- nieustannie przyczyniają się do rozwoju umiejętności w zakresie zarządzania

Mają *wpływ*, gdy:

- zapewniają produkty i usługi dla osób zainteresowanych i grup docelowych
- poprawiają sytuację społeczno-ekonomiczną grup docelowych
- powodują zmiany w zachowaniach i kulturze organizacyjnej
- mają wpływ na szersze otoczenie
- przyczyniają się do realizacji ogólnych celów polityki

2. Projekty i programy ocenia się przez ich porównanie, określenie uczestniczących w nich podmiotów, formułowanie różnych opcji polityki oraz oszacowanie ich przyszłego wpływu.

Analiza porównawcza

- gromadzenie, opisywanie i porównywanie wyników oraz efektów różnych programów i projektów
- zbieranie dodatkowych informacji i podejmowanie dodatkowych badań
- określanie i analizowanie czynników przyczyniających się do sukcesu lub porażki

Określanie podmiotów

- wskazywanie zadań i odpowiedzialności podmiotów z sektora rządowego i pozarządowego
- określanie poziomów sprawowania władzy: od lokalnego poprzez regionalny i krajowy do ogólnoeuropejskiego
- konsultacje z osobami zainteresowanymi i grupami docelowymi oraz negocjacje między nimi

Formułowanie opcji polityki

- wyciąganie wniosków na podstawie analizy porównawczej i procesu określania podmiotów
- opisywanie problemów, których dotyczyć będą proponowane opcje polityki
- formułowanie i prezentowanie konkretnych zaleceń dotyczących polityki

Szacowanie przyszłego wpływu

- analiza (bezpośredniego i pośredniego) wpływu opcji polityki na środowisko, gospodarkę i sferę społeczną
- rozpatrywanie ryzyka i niepewności, w tym przeszkód związanych z wdrażaniem i zgodnością
- porównywanie opcji i przekładanie preferowanej opcji na konkretne wnioski dotyczące polityki

3. Konkretny wniosek dotyczący polityki (ich zbiór) przekazywane są właściwemu organowi decyzyjnemu, który rozpatruje je zgodnie ze swoim regulaminem wewnętrznym.



Załącznik II

Krajowe punkty kontaktowe
do spraw integracji



Austria

Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium für Inneres) –
Departament III/4 – Sprawy pobytu i obywatelstwa
Herrengasse 7, 1014 Wiedeń, Austria, faks: +43 15 31 26 31 59

Belgia

Gabinet ministra Christiana Duponta, ministra ds. urzędów publicznych, integracji społecznej,
polityki wielkomiejskiej i równości szans (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration
sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances)
Rue de la Loi 51, B-1040 Bruksela, Belgia, faks: +32 27 90 57 98

Centrum Równych Szans i Zwalczenia Rasizmu (Centre pour l'égalité des chances et la lutte
contre le racisme)
Rue Royale 138, B-1000 Bruksela, Belgia, faks: +32 22 12 30 30

Cypr

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Υπουργείο Εσωτερικών) – Sekcja ds. Stosunków z UE
i Stosunków Międzynarodowych
Demosthenis Severis Avenue, 1453 Nikozja, Cypr, faks: +357 22 86 77 55

Republika Czeska

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (Ministerstvo práce a sociálních věcí) – Departament
Migracji i Integracji Cudzoziemców
Na Poříčním právu 1/376, 128 01 Praga 2, Republika Czeska, faks: +420 2 21 92 30 90

Dania

Ministerstwo Integracji (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) –
Departament Polityki Integracyjnej
Holbergsgade 6, DK-1057 Kopenhaga K, Dania, faks: +45 33 95 14 79

Estonia

Kancelaria Państwa (Riigikantselei) – Biuro Ministra Ludności i Spraw Etnicznych
The Stenbock House, Rahukohtu 3, 15161 Tallin, Estonia, faks: +372 332 61 51

Finlandia

Ministerstwo Pracy (Työministeriö) – Departament Polityki
Eteläesplanadi 4, P.O. Box 34, FIN-00023, Finlandia, faks: +358 916 04 91 84

France

Ministerstwo Zatrudnienia, Spójności Społecznej i Mieszkalnictwa (Ministère de l'Emploi, de
la Cohésion sociale et du Logement) – Dyrekcja ds. Ludności i Migracji
Bureau DMI 3, 14 Avenue Duquesne, 75350 Paryż 07 SP, Francja, faks: +33 140 56 53 49

Grecja

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Υπουργείο Εσωτερικών) – Dyrekcja ds. Cudzoziemców i
Migracji – Dział integracji społecznej
2 Evangelistrias Str., 105 63 Ateny, Grecja, faks: +30 21 03 22 33 35

Hiszpania

Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) – Dyrekcja Generalna ds. Integracji Imigrantów
C/ José Abascal, 39 -1ª Planta-, 28003 Madryt, Hiszpania, faks: +34 913 63 70 57

Irlandia

Agencja ds. Przyjmowania i Integracji Cudzoziemców (Reception & Integration Agency)
Block C, Ardilaun Centre 112–114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irlandia, faks: +353 14 13 32 71

Litwa

Ministerstwo Ochrony Społecznej i Pracy (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) –
Departament Stosunków Międzynarodowych
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Wilno, Litwa, faks: +370 52 66 42 09

Luksemburg

Ministerstwo Rodziny i Integracji (Ministère de la Famille et de l'Intégration) – rządowy
departament ds. cudzoziemców
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luksemburg, faks: +352 478 36 72

Łotwa

Sekretariat Ministra ds. Specjalnych Poruczeń w Sprawach Integracji Społecznej (Īpašu
uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Ryga, Łotwa, faks: +371 736 53 35

Malta

Ministerstwo Rodziny i Solidarności Społecznej (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, faks: +356 25 90 31 21

Niderlandy

Ministerstwo Sprawiedliwości (Ministerie van Justitie) – Departament Polityki Integracji
Mniejszości
Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Haga, Niderlandy, faks: +31 703 70 90 89

Niemcy

Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Bundesministerium des Innern) – Dział MI2 ds.
Podstawowych Problemów Integracji
Dienststiz Berlin, Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin, Niemcy, faks: +49 18 88 68 15 19 18

Polska

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa, Polska, faks: +48 226 61 11 40

Portugalia

Urząd Przewodniczącego Rady Ministrów (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, 1399-022 Lizbona, Portugalia, faks: +351 213 92 78 60

Słowacja

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Ministerstva vnútra) – Biuro ds. Migracji
Pivonková 6, 812 72 Bratislava, Republika Słowacka, faks: +421 243 41 47 59



Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, 816 43 Bratislava, Słowacja, faks: +421 252 92 12 71

Słowenia

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Ministrstvo za notranje zadeve) – Dyrekcja Wewnętrznych Spraw Administracyjnych
Stefanova 2, 1501 Lublana, Słowenia, faks: +386 12 83 36 47

Szwecja

Ministerstwo Sprawiedliwości (Justitiedepartementet) – Departament ds. Integracji Imigrantów i Różnorodności
S-103 33 Sztokholm, Szwecja, faks: +46 84 05 35 78

Węgry

Ministerstwo Sprawiedliwości i Egzekwowania Prawa (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) – Dział Migracji
Kossuth Lajos tér 4., 1055 Budapeszt, Węgry, faks: +36 14 41 29 32

Włochy

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Ministero dell'Interno) – Departament Swobód Obywatelskich i Imigracji – Centralna Dyrekcja ds. Polityki Imigracyjnej i Azylowej
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, 00184 Rzym, Włochy, faks: +39 06 46 54 97 51

Ministerstwo Solidarności Społecznej (Ministero della Solidarietà Sociale) – Dyrekcja Generalna ds. Imigracji
Via Fornovo 8, 00192 Rzym, Włochy, faks: +39 06 36 75 47 69

Zjednoczone Królestwo

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Home Office) – dyrekcja ds. imigracji i polityki narodowościowej
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Zjednoczone Królestwo, faks: +44 20 87 60 80 08

Obserwatorzy

Bułgaria

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Министерство на труда и социалната политика) – Departament Eurointegracji 2
2, Triaditza Str., 1051 Sofia, Bułgaria, faks: +359 29 87 39 80

Rumunia

Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych (Ministerul Administrației și Internelor) – Krajowe biuro ds. uchodźców – Departament Integracji Społecznej
15 Vasile Stolnicu street, Bukareszt 2, Rumunia, faks: +40 212 40 85 10

Wspólnoty Europejskie

Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki
Wydanie drugie, maj 2007

Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich

2007 — 99 str. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03338-4

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE?

Płatne publikacje Urzędu Publikacji są dostępne w EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>.
Ze strony tej można złożyć zamówienie na publikacje w dowolnym biurze sprzedaży.

Pełną listę sprzedawców naszych publikacji na całym świecie można uzyskać, wysyłając faks pod numer (352) 29 29 427 58.



W niniejszym podręczniku przedstawiono wzorcowe praktyki i wnioski wyciągnięte z doświadczeń 25 państw członkowskich UE dotyczące następujących zagadnień: uwzględnianie w polityce problematyki integracji imigrantów, warunki mieszkaniowe w środowisku miejskim, integracja ekonomiczna, zarządzanie integracją. Podręcznik opracowano w ścisłej współpracy z siecią krajowych punktów kontaktowych do spraw integracji; jego celem jest wspieranie procesu tworzenia spójnych europejskich ram integracji przez umożliwianie wymiany doświadczeń i informacji. Podręcznik skierowany jest do osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i na poziomie UE.

ISBN 978-92-79-03338-4



9 789279 033384

