



# RAPORTY I ANALIZY

Seria 'Integracja'

## **Model integracji społecznej imigrantów z krajów trzecich: dostęp do usług społecznych i przegląd polityki społecznej**

**Dorota Szelewa**

Zagadnienie integracji obywateli spoza Unii Europejskiej jest w Polsce nadal zagadnieniem zaniechanym. Mimo to, iż wiele instytucji państwowych i organizacji pozarządowych realizuje projekty mające na celu ułatwić imigrantom funkcjonowanie w polskim społeczeństwie, nadal brak jest spójnego podejścia do kwestii integracji.

Celem serii „Integracja” wydawanej w ramach projektu „iMAP – Mapa inicjatyw integracyjnych” jest spojrzenie na zagadnienie integracji cudzoziemców w kontekście innych polityk, identyfikacja istniejących problemów oraz przyjrzenie się konkretnym inicjatywom realizowanym na terenie Polski.

Na tej podstawie powstanie zestaw skontekstualizowanych dobrych praktyk, których szerzenie przyczyni się do wzmocnienia kompetencji pracowników administracji publicznej oraz innych organów i instytucji, a w konsekwencji do poprawy obsługi imigrantów w Polsce.



Redakcja:  
dr Patryk Pawlak, dr Dorota Szelewa, Michał  
Polakowski, Miłostawa Fijałkowska

Koordinacja i skład:  
Iwona Bąbiak, Gareth Chappell

Centrum Stosunków Międzynarodowych  
ul. Emilii Plater 25  
00-688 Warszawa  
e-mail: [info@csm.org.pl](mailto:info@csm.org.pl)  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)

Wyłączna odpowiedzialność za treści  
przedstawione w niniejszym opracowaniu  
spoczywa na autorze. Przedruk w całości lub  
części możliwy jest wyłącznie za zgodą CSM.  
Cytowanie oraz wykorzystanie danych  
empirycznych dozwolone jest z podaniem  
źródła.

Projekt realizowany jest przy wsparciu  
Europejskiego Funduszu na rzecz integracji  
obywateli państw trzecich oraz budżetu  
państwa.



**Spis treści:**

<b>SPIS WYKRESÓW I TABELI .....</b>	<b>5</b>
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>6</b>
<b>O AUTORZE .....</b>	<b>7</b>
<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>8</b>
<b>POLSKA POLITYKA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ IMIGRANTÓW W PERSPEKTYWIE PORÓWNAWCZEJ.....</b>	<b>12</b>
<b>POLITYKA INTEGRACJI A JEJ EFEKTY: PODSTAWOWE DANE PORÓWNAWCZE .....</b>	<b>20</b>
<b>POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC IMIGRANTÓW: PRZEGLĄD. ....</b>	<b>25</b>
A) POLITYKA RYNKU PRACY I UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH .....	26
B) EDUKACJA .....	28
C) POLITYKA WOBEC RODZINY .....	30
D) POMOC SPOŁECZNA.....	31
<b>WNIOSKI – MODEL POLITYKI INTEGRACYJNEJ W POLSCE? .....</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>34</b>

**Spis wykresów i tabeli:**

WYKRES 1: MIPEX: KLASYFIKACJA POLITYKI INTEGRACJI IMIGRANTÓW NA RYNKU PRACY W 28 KRAJACH.....	14
WYKRES 2: MIPEX: WYNIKI POLSKI W CZTERECH WYMIARACH POLITYKI INTEGRACJI MIGRANTÓW NA RYNKU PRACY..	15
WYKRES 3: SYTUACJA POLSKI W 6 WYMIARACH POLITYKI INTEGRACJI, W PORÓWNANIU DO NAJLEPSZYCH PRAKTYK W SYTUACJI IDEALNIE SPRZYJAJĄCEJ INTEGRACJI MIGRANTÓW POLITYKI, JAK RÓWNIEŻ W PORÓWNANIU DO SYTUACJI NAJLEPSZYCH I NAJGORSZYCH PRAKTYK ZAOBSERWOWANYCH W GRUPIE BADANYCH KRAJÓW.....	17
WYKRES 4: WSKAŹNIK ZALEŻNOŚCI IMIGRANTÓW OD POMOCY SPOŁECZNEJ (W STOSUNKU DO LUDNOŚCI MIEJSCOWEJ) A WSKAŹNIK DOSTĘPU DO RYNKU PRACY WG MIPEX W 21 KRAJACH EUROPEJSKICH.....	21
WYKRES 5: RÓŻNICA POMIĘDZY STOPĄ BEZROBOCIA WŚRÓD LUDNOŚCI MIEJSCOWEJ I STOPĄ BEZROBOCIA WŚRÓD IMIGRANTÓW A DOSTĘP DO RYNKU PRACY WG MIPEX.....	22
TABELA 1: PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH CECH POLITYKI SPOŁECZNEJ WOBEC IMIGRANTÓW W POLSCE WRAZ Z WYSZCZEGÓLNIENIEM NAJWAŻNIEJSZYCH PROBLEMÓW I REKOMENDACJI.....	29

### **Abstrakt**

Celem niniejszego raportu jest przegląd polityki integracji imigrantów w Polsce, ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestie dostępu do usług społecznych i ogólnego modelu polityki społecznej wobec migrantów. We wprowadzeniu do problemu przedstawione są główne zagadnienia porównawczych badań nad strategiami integracji społecznej imigrantów i ich dostępu do usług społecznych. W następnej części opracowania znajduje się przedstawienie ogólnego obrazu polityki integracji imigrantów w Polsce na tle praktyk zaobserwowanych w innych krajach, z wykorzystaniem ilościowych badań porównawczych. Obraz ten zostanie następnie uzupełniony przez przegląd zasadniczych cech instytucjonalnych poszczególnych polityk społecznych wobec imigrantów w Polsce. W analizie zwrócono również uwagę na najważniejsze problemy tych polityk, oraz podano ogólne rekomendacje. W podsumowaniu raportu znajduje się próba klasyfikacji polskiej polityki integracji społecznej imigrantów.

## O autorze

**Dorota Szelewa** jest doktorem nauk politycznych Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, gdzie napisała pracę doktorską poświęconą polityce rodzinnej w Polsce i na Węgrzech. Obecnie jest pracownikiem Bremen International School of Social Sciences, gdzie realizuje projekt porównujący politykę rodzinną sześciu krajów UE. Studiowała m. in. na Uniwersytecie Warszawskim i Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Budapeszcie. Dr Szelewa jest autorką wielu artykułów naukowych, w tym dla Journal of European Social Policy. Jej zainteresowania naukowe skupiają się również wokół takich zagadnień, jak transformacja polityki społecznej w krajach postkomunistycznych, teorie zmiany instytucjonalnej, administracja publiczna i public management, gender studies, jak również kwestie związane z procesem szeroko pojętej europeizacji.

Kontakt: [dszelewa@bigsss.uni-bremen.de](mailto:dszelewa@bigsss.uni-bremen.de)

## Wprowadzenie

Badacze zajmujący się porównawczą polityką społeczną dyskutują często o „modelach” albo „reżimach” polityki społecznej czy *welfare state* (Titmuss 1974; Esping-Andersen 1990). Podstawowym założeniem poszczególnych typologii polityki społecznej jest chęć usystematyzowania wiedzy o krajowych systemach zabezpieczenia społecznego poprzez wyróżnienie cech charakterystycznych poszczególnych programów. Z reguły pod uwagę bierze się dostęp do tych świadczeń, ich poziom i okres wypłacania, czy też konieczność spełnienia innych warunków uprawniających do otrzymania danego wsparcia (Szelewa i Polakowski 2008). Innymi słowy, poprzez budowanie typologii polityki społecznej, badacze ujmują *całość* publicznych programów socjalnych. W ten sposób powstała jedna z najsłynniejszych typologii *welfare state* ukuta przez Gostę Esping-Andersena (1990) wyróżniająca socjaldemokratyczny (Skandynawia), konserwatywny (Europa kontynentalna) i liberalny (USA, Wielka Brytania) model polityki społecznej. Podstawowym kryterium przyporządkowania państwa do danego typu są dwie kategorie: de-komodyfikacji i stratyfikacji społecznej. Kategoria dekomodyfikacji została skonstruowana jako indeks materialnej niezależności od procesów rynkowych i od udziału w rynku pracy, jaką gwarantują beneficjentowi poszczególne programy polityki społecznej. Najwyższy stopień dekomodyfikacji zanotowano w reżimie socjaldemokratycznym i konserwatywnym. W tym ostatnim jednakże dostęp do poszczególnych świadczeń zależy od statusu zatrudnienia i poziomu odprowadzonych składek ubezpieczenia społecznego – system taki wzmacnia pierwotne nierówności społeczne. Odróżnia to reżim konserwatywny od reżimu socjaldemokratycznego, w którym równy (uniwersalny) dostęp do świadczeń spłaszcza strukturę społeczną. W reżimie liberalnym procesy te pozostawione są logice rynku.



Podobny sposób myślenia o instrumentach polityki publicznej jako o specyficznej konfiguracji polityk pojawił się w dyskusjach o polityce integracji społecznej migrantów. Krytycy „narodowych” podejść do modeli polityki społecznej zwracali uwagę na to, że typologie *welfare state* często ignorowały położenie imigrantów i ich dostęp do programów socjalnych.

Przede wszystkim rozróżniono politykę jako zbiór warunków, które musi spełnić imigrant, aby otrzymać prawo legalnego pobytu na terenie kraju (*immigration policy*) oraz politykę wobec już przebywających na terenie kraju imigrantów (*immigrant policy*) (Hammar 1985). Jeśli chodzi o model integracji społecznej obywateli krajów trzecich, to należy brać pod uwagę zwłaszcza drugą z wyróżnionych kategorii. Tutaj część badaczy zwróciło uwagę, że *immigrant policy* często jest pochodną typu polityki społecznej w danym kraju: liberalna polityka społeczna pozostawia logice rynku położenie materialne zarówno obywateli państwa przyjmującego, jak i imigrantów. W reżimie socjaldemokratycznym, gdzie przeważają uprawnienia o charakterze uniwersalnym (przysługującym wszystkim osobom przebywającym na terenie kraju), imigranci korzystają z ogólnej szczodrości państwa. Komplikacje pojawiają się jednak, kiedy dostęp do tych uprawnień obwarowany jest koniecznością posiadania obywatelstwa danego kraju. Innym problemem jest potrzeba zapewnienia sobie środków do życia na poziomie wyznaczonego odgórnie minimum socjalnego *zanim* imigrant uzyska prawo pobytu. W tym momencie przydatna staje się analiza nie tylko *immigrant policy*, lecz także *immigration policy*, traktowanych łącznie. Na przykład państwa mogą posiadać dość liberalną politykę społeczną i prowadzić liberalną politykę wstępu i pobytu cudzoziemców na jego terytorium, skoro i tak pobyt większej liczby imigrantów nie stanowi obciążenia dla finansów publicznych. Inaczej wygląda sytuacja w krajach z rozbudowanym systemem świadczeń społecznych. Tutaj polityka wstępu na terytorium może być

celowo ukierunkowana na ograniczenie liczby imigrantów lub ich selekcję ze względu na pożądane cechy.

Z reguły państwa prowadzą różne kombinacje tych dwóch polityk. Powstało szereg typologii klasyfikujących modele polityki integracji społecznej imigrantów. Jedną z przykładowych typologii opiera się na kryteriach dostępu do rynku pracy, jakości procesu integracji oraz obecności praktyk dyskryminacyjnych (Thürmerhardt 2003). Na tej podstawie wyróżniono a) model polityki równościowej integrującej (Szwecja), b) dualistyczny model dyskryminujący (Niemcy) oraz c) model integrujący w ramach rynku pracy (Wielka Brytania). Freeman (2006) wyróżnia cztery płaszczyzny integracji imigrantów: państwowa, rynkowa, socjalna i kulturowa. Integracja na płaszczyźnie państwowej wiąże się z dostępem do obywatelstwa i częściowo wchodzi w zakres *immigration policy*. Płaszczyzna rynkowa pozwala na integrację imigrantów w warunkach otwartego dostępu na rynku pracy. W przypadku dostępu do usług społecznych imigranci integrowani są na płaszczyźnie socjalnej, a integracja kulturowa oznacza akceptację odmienności, wspieranie wzajemnego zrozumienia i wielokulturowości. Na tej podstawie wyróżniono zespoły cech charakterystycznych (*syndroms*) dla czterech grup krajów (autor celowo unika używania określenia „modele” czy „reżimy”). Australia, Kanada i USA to pierwsza grupa państw, dla których charakterystycznymi cechami jest otwarty dostęp do obywatelstwa i rynku pracy, liberalna polityka społeczna, jak również „formalna wielokulturowość”. Druga grupa państw (Szwecja i Holandia) oferuje umiarkowany dostęp do naturalizacji, koordynowany rynek pracy (umiarkowanie otwarty), jak również socjaldemokratyczny reżim polityki społecznej i sformalizowaną politykę osiedlania się. Trzecia grupa krajów (Austria, Niemcy, Szwajcaria) charakteryzuje się średnio otwartymi rynkami pracy, konserwatywno-korporatystycznym modelem

polityki społecznej, przy czym zarówno polityka wobec osiedlania się jak i naturalizacji imigrantów jest dość ograniczona. Wreszcie, czwartą grupę państw reprezentowaną przez Hiszpanię, Portugalię i Grecję charakteryzuje dość otwarty rynek pracy, liberalna polityka społeczna i ograniczony dostęp do naturalizacji (Burkhardt 2010). Przegląd pozostałych typologii polityki integracji społecznej imigrantów znajduje się w publikacji Ośrodka Badań nad Migracjami „Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia” (OBM 2007).

A jak sklasyfikować można polską politykę integracji społecznej migrantów? Według Kazłowskiej i Weiner (2006) „państwo polskie ani nie promuje wielokulturowości, ani międzykulturowości, a obecnie prowadzoną przez Polskę politykę integracyjną proponują określić *asymilacją przez zaniechanie*”. (OBM 2007: 133 za Grzymała-Każłowska i Weiner 2006). Celem niniejszego raportu jest przegląd polityki integracji imigrantów w Polsce, ze szczególnym zwróceniem uwagi na kwestie dostępu do usług społecznych i ogólnego modelu polityki społecznej wobec migrantów. W następnej części opracowania znajduje się przedstawienie ogólnego obrazu polityki integracji imigrantów w Polsce na tle praktyk zaobserwowanych w innych krajach, z wykorzystaniem ilościowych badań porównawczych. Obraz ten zostanie następnie uzupełniony przeglądem zasadniczych cech instytucjonalnych poszczególnych polityk społecznych wobec imigrantów w Polsce. Zwrócono tam również uwagę na najważniejsze problemy tych polityk, wraz z nakreśleniem ogólnych rekomendacji. W podsumowaniu raportu znajduje się próba klasyfikacji polskiej polityki integracji społecznej imigrantów

### **Polska polityka integracji społecznej imigrantów w perspektywie porównawczej**

Jedną z najbardziej aktualnych baz danych dotyczących instytucjonalnych cech poszczególnych elementów polityki integracji społecznej imigrantów powstała w ramach realizacji projektu MIPEX – *Migrant Integration Policy Index* (Indeks Polityki Integracji Migrantów). Twórcy projektu cyklicznie zbierają dane dotyczące takich wymiarów integracji migrantów, jak: dostęp do rynku pracy, instrumenty polityki antidyskryminacyjnej, legalizacja pobytu stałego, udział w życiu politycznym, dostęp do naturalizacji, oraz łączenie rodzin.

W poszukiwaniu wyznaczników dla oceny polityki społecznej wobec imigrantów, z reguły zwraca się szczególną uwagę na kwestie związane z dostępem do rynku pracy. Wyznacznikiem “idealnej” integracji migrant z krajowym rynkiem pracy jest sytuacja, w której migrant uczestniczy w rynku pracy na tych samych warunkach i zasadach, co ludność miejscowa. Według ekspertów przygotowujących bazę MIPEX, osiągnięcie tak rozumianego stanu idealnego wymaga sięgnięcia po specjalne instrumenty polityki integracji na rynku pracy, które skierowane będą do cudzoziemców. Do środków tych należą następujące działania: dostęp do odpowiednich szkoleń gwarantujących posiadanie pożądanego zestawu kwalifikacji, umożliwienie skorzystania ze specjalnych kursów językowych, zabezpieczenie prawne stosunku pracy, a w pierwszym rzędzie wydanie pozwolenia na pracę. Osoba migrująca powinna mieć również zapewnioną możliwość poszukiwania zatrudnienia na równi z obywatelami kraju przyjmującego w przypadku utraty pracy, możliwość swobodnej zmiany pracodawcy, jak również prawo do przystąpienia do związku zawodowego.<sup>1</sup>

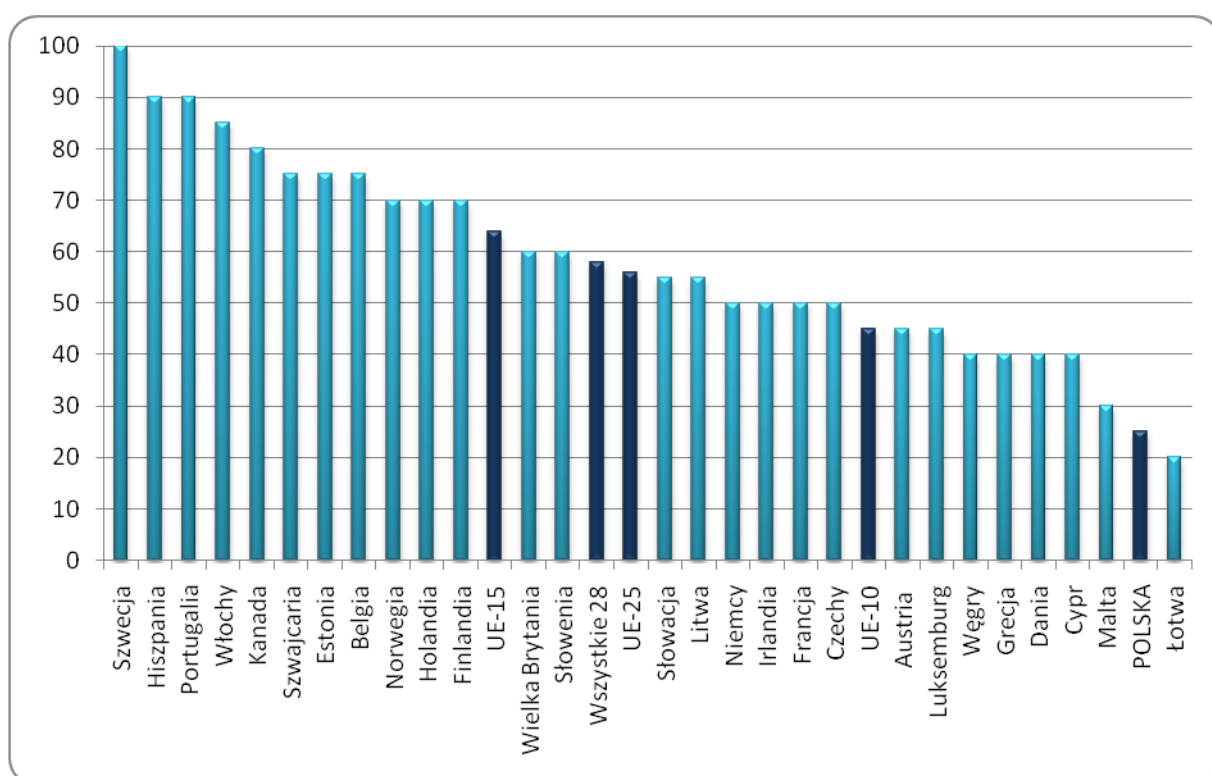
---

<sup>1</sup> Informacje ze strony internetowej MIPEX <http://www.integrationindex.eu/>

W przeciwieństwie do opisanej powyżej najbardziej pożądanej sytuacji, na „idealnie nieprzyjaznym” migrantom rynkach pracy kwalifikacje migranta z reguły nie są uznawane, a dostęp do rynku pracy jest tam często obwarowany różnego rodzaju restrykcjami obniżającymi zdolność migranta do znalezienia zatrudnienia. Osoba taka nie jest wspierana za pomocą środków aktywnej polityki rynku pracy, napotyka również na bariery w komunikacji z ludnością kraju przyjmującego, ponieważ państwo nie wspiera podniesienia umiejętności językowych imigranta. W przypadku utraty pracy, obcokrajowiec napotyka kolejne przeszkody w utrzymaniu lub odnowieniu pozwolenia na pobyt. Trudności w utrzymaniu pozwolenia na pracę pojawiają się w przypadku chęci (lub konieczności) zmiany miejsca zatrudnienia.

Polska sytuuje się bliżej ostatniego z wymienionych modeli. Eksperti MIPEX ocenili dostępność rynku pracy dla cudzoziemców w Polsce na 25 punktów (z możliwych 100) i jednocześnie sklasyfikowano polską politykę integracji cudzoziemców na przedostatnim, 27 miejscu (ostatnie miejsce zajęła Łotwa). Klasyfikację przedstawia wykres 1.

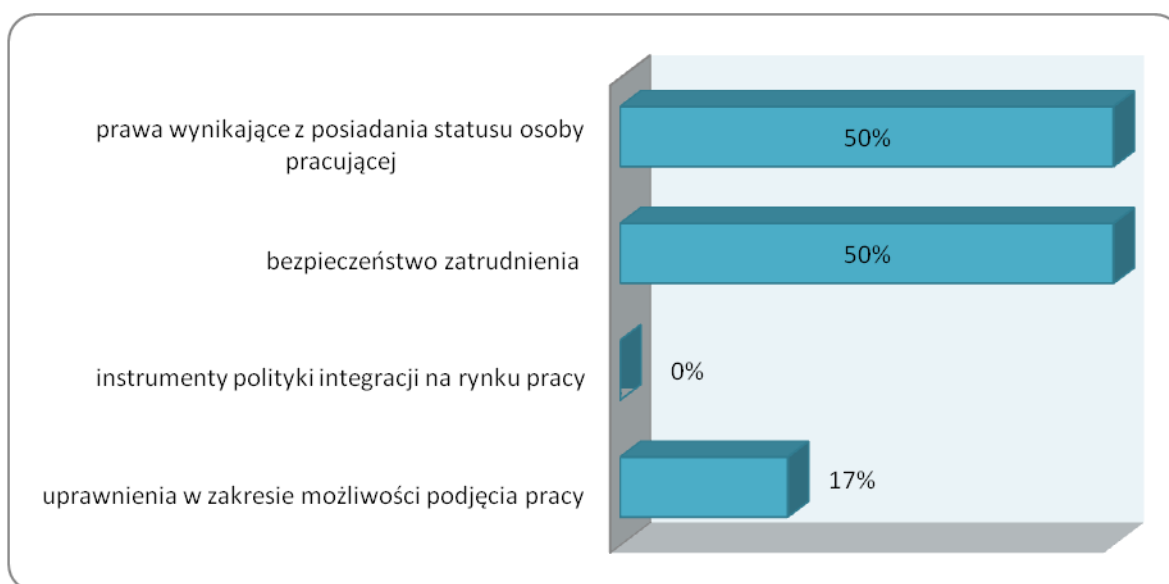
Wykres 1: MIPEX: Klasyfikacja polityki integracji imigrantów na rynku pracy w 28 krajach.



Źródło: MIPEX, opracowanie własne.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że na ogólny wynik uzyskiwany przez każdy kraj składa się kilka innych wskaźników, a mianowicie: uprawnienia w zakresie możliwości podjęcia pracy, instrumenty polityki integracji na rynku pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia oraz prawa wynikające z posiadania statusu osoby pracującej. Wykres 2 pokazuje wynik Polski we wszystkich czterech wymienionych wymiarach.

Wykres 2: MIPEX: Wyniki Polski w czterech wymiarach polityki integracji migrantów na rynku pracy.



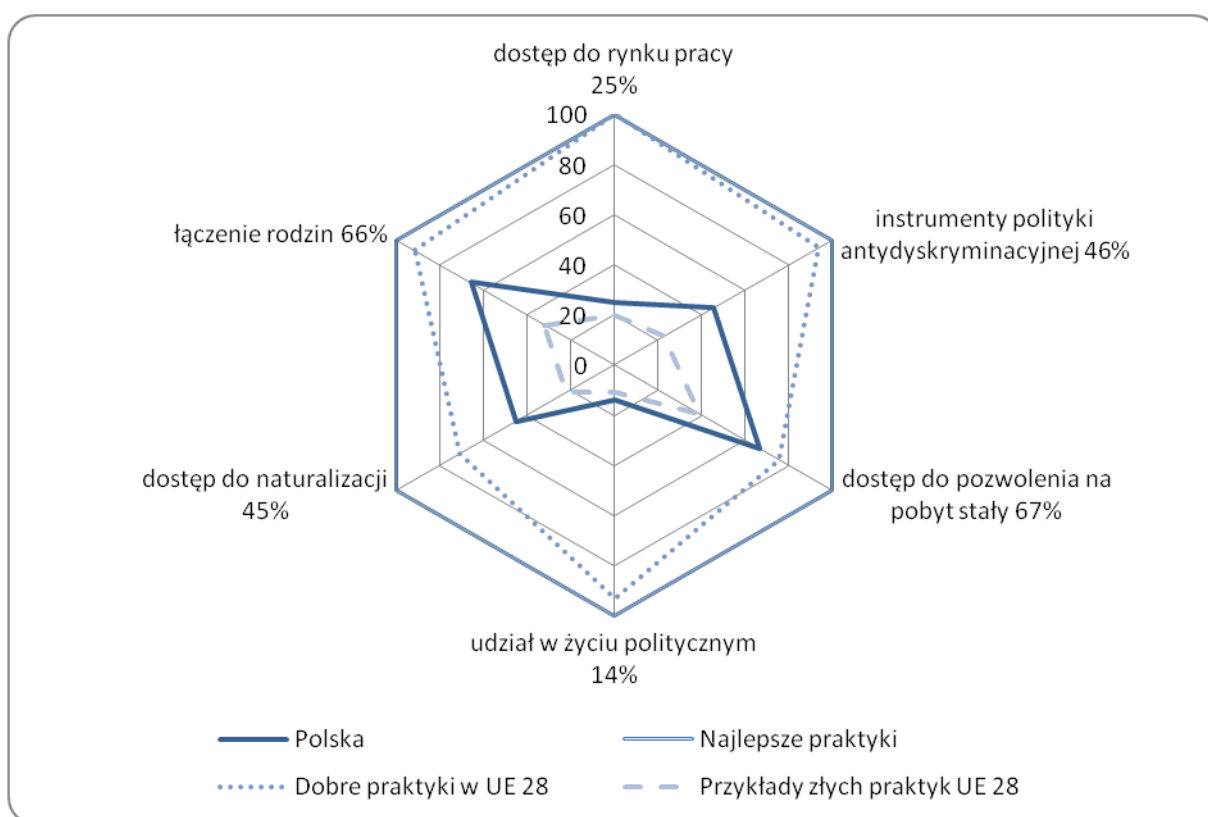
Źródło: MIPEX, opracowanie własne.

Jak pokazują wyniki badań porównawczych, Polska klasyfikowana jest jako przykład „złych praktyk” zwłaszcza w zakresie Instrumentów integracji na rynku pracy. Według ekspertów MIPEX polski rząd prawie w ogóle nie stosuje środków mających ułatwić migrantom znalezienie pracy czy przystosowanie ich kwalifikacji – stąd 0 punktów przyznane Polsce w tym zakresie. Jeśli chodzi o uprawnienia w zakresie uczestnictwa w rynku pracy, polski rząd otrzymał jedynie 17 punktów. Twórcy rankingu zwracają uwagę na to, że obywatele krajów trzecich mają w Polsce trudniejszą sytuację niż obywatele Unii, jeśli chodzi o dostęp do zatrudnienia w kilku sektorach gospodarki, nie wspominając o możliwości samozatrudnienia. Wreszcie, jeśli chodzi o bezpieczeństwo zatrudnienia oraz prawa wynikające ze statusu zatrudnionego, sytuacja Polski jest nieco lepsza. Zatrudniony ma prawo do korzystania z zabezpieczenia społecznego, lecz jest to również konsekwencją opłacania odpowiednich składek.

Wprawdzie w niniejszym raporcie skupiono się głównie na ogólnym modelu polityki społecznej wobec imigrantów, jednak warto spojrzeć na ogólny obraz praktyk integracyjnych w Polsce. Autorzy raportów MIPEX podsumowują sytuację poszczególnych krajów przedstawiając ranking polityki prowadzonej przez te kraje w danej dziedzinie, ale też zbierają informacje o danym kraju w wykresie „radarowym”. Taki sposób wizualizacji danych pozwala na określenie, jaką *konfigurację* polityk integracyjnych posiada dany kraj. Jak już wcześniej wspomniano, pod uwagę brane są następujące wymiary polityki integracyjnej: dostęp do rynku pracy, instrumenty polityki antidyskryminacyjnej, dostęp do pozwolenia na pobyt stały, udział w życiu politycznym, dostęp do naturalizacji, oraz łączenie rodzin. Wykres 3 przedstawia sytuację Polski we wszystkich tych wymiarach, również w porównaniu do najlepszych praktyk w sytuacji idealnie sprzyjającej integracji migrantów polityki (ocenionej jako 100%), oraz w zestawieniu z najlepszymi i najgorszymi praktykami zaobserwowanymi w grupie badanych krajów.



**Wykres 3: Sytuacja Polski w 6 wymiarach polityki integracji, w porównaniu do najlepszych praktyk w sytuacji idealnie sprzyjającej integracji migrantów polityki, jak również w porównaniu do sytuacji najlepszych i najgorszych praktyk zaobserwowanych w grupie badanych krajów.**



Źródło: MIPEx, opracowanie własne.

Wykres ten pozwala stwierdzić, że Polska w większości tych wymiarów znacznie oddala się zarówno od najbardziej pożądaney, wzorcowej sytuacji, jak i najlepszych praktyk zanotowanych w badanych krajach.

**Największa rozbieżność pomiędzy sytuacją idealną czy najlepszymi praktykami obecnymi w krajach Europejskich a sytuacją Polski występuje w przypadku dwóch wymiarów polityki integracyjnej: dostępu do rynku pracy i udziału w**

**życiu publicznym.**<sup>2</sup> Jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, Polska wyprzedza tylko Łotwę (która uzyskała 20 punktów). Warto wspomnieć, że polityka rynku pracy wobec imigrantów w Szwecji została oceniona jako w 100% odpowiadająca pożądanym standardom. Podobnie wysoko sklasyfikowano Hiszpanię i Portugalię (oba kraje uzyskały po 90 punktów), czy Włochy (85 p.). W przypadku rankingu państw sprzyjających udziałowi imigrantów w życiu politycznym na czele znajduje się ponownie Szwecja (93p.), następnie Norwegia (86 p.) i Luksemburg (84 p.). Polska znacznie odbiega od tych standardów zajmując niską, 24 pozycję w rankingu z 14 punktami. Jedynie dwa kraje bałtyckie (Litwa i Łotwa) zajmują niższe pozycje i to one wyznaczają punkt określenia złych praktyk (10-11 p.).

**Nieco mniejszy dystans pomiędzy Polską a krajami prowadzącymi najwyżej ocenianą politykę integracji imigrantów występuje w przypadku dwóch innych wymiarów tej polityki: działań antydyskryminacyjnych (46 p.) oraz dostępu do naturalizacji (45 p.).** Jeśli chodzi o zakres i jakość działań antydyskryminacyjnych, Polska wciąż wyprzedza jedynie 8 krajów, głównie z Europy Środkowo-Wschodniej. Polska osiągnęła jednak zdecydowanie wyższą pozycję w klasyfikacji w zakresie dostępu do naturalizacji (10 na 29 krajów): jest to głównie spowodowane niską średnią wyniku osiągniętego przez wszystkie inne państwa. Nawet najwyżej sklasyfikowany przykład dobrych praktyk (ponownie Szwecja) został oceniony na 71p.

---

<sup>2</sup> Więcej informacji o polityce Polski w zakresie dostępu do rynku pracy oraz o udziale imigrantów w życiu politycznym znaleźć można w dwóch innych raportach iMAP: Ziola, M. (2010). Integracja a prawa i swobody polityczne Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Polakowski, M. (2010a). Imigranci z krajów trzecich na polskim rynku pracy. Seria "integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

**Najbardziej zbliżoną do dobrych praktyk postawę wykazuje Polska polityka integracyjna w zakresie łączenia rodzin oraz dotycząca zasad wydawania pozwoleń na pobyt stały.** Z umiarkowanie sprzyjającą łączeniu rodzin polityką Polska uzyskała 8 pozycję z 66 punktami, co daje jej jednocześnie drugą pozycję wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej (wyżej sklasyfikowano tylko Słowenię z wymienionej grupy państw). Natomiast najbardziej pro-integracyjnym wymiarem polityki wobec migrantów w Polsce jest postępowanie i wymagania związane z wydawaniem pozwoleń na pobyt stały. W związku ze stosunkową przychylnością w tym zakresie Polska otrzymała 5 pozycję w omawianym rankingu, gdzie jednocześnie od najlepszych praktyk zidentyfikowanych wśród badanej grupy państw dzieli Polskę tylko 9 punktów (jako pierwszą ponownie sklasyfikowano Szwecję z 76 punktami).<sup>3</sup>

**Podsumowując, polska polityka wydaje się mało przyjazna imigrantom i zjawisku imigracji, a jednocześnie mało spójna.** Trudno zatem sklasyfikować jednoznacznie taką politykę. Warto jednak powrócić do wspomnianego już, klasycznego podziału na politykę wobec zjawiska imigracji (*immigration policy*) oraz politykę wobec migrantów już w kraju przebywających (*immigrant policy*). Podczas gdy Polska stawia bardzo wysokie wymagania osobom, które chciałyby przebywać na terenie Polski (a więc prowadzi restrykcyjną *immigration policy*), zdobycie zgody na pobyt czasowy daje obcokrajowcowi pewien pakiet uprawnień (mniej restrykcyjna *immigrant policy*).

---

<sup>3</sup> Więcej informacji na temat polityki łączenia rodzin znaleźć można w innym raporcie cząstkowym, który powstał w ramach raportu IMAP: Szelewa, D. (2010). Imigracja a Problemy Rodziny. Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Podobną logikę można zastosować w interpretowaniu polityki wobec imigrantów na rynku pracy (jeśli chodzi o trudne warunki dostępu do rynku pracy, ale już przypisanie pewnego pakietu praw w przypadku osiągnięcia statusu zatrudnionego). Imigrantowi trudno jest znaleźć pracę, a państwo raczej nie wspiera integracji takiej osoby z polskim rynkiem pracy. Co więcej, utrata pracy wiąże się z koniecznością ponownego zabiegania o pozwolenie na pobyt. Natomiast zatrudniony posiada prawo do przystąpienia do związku zawodowego, posiada również taki sam pakiet praw socjalnych, jak pracujący obywatele polscy.

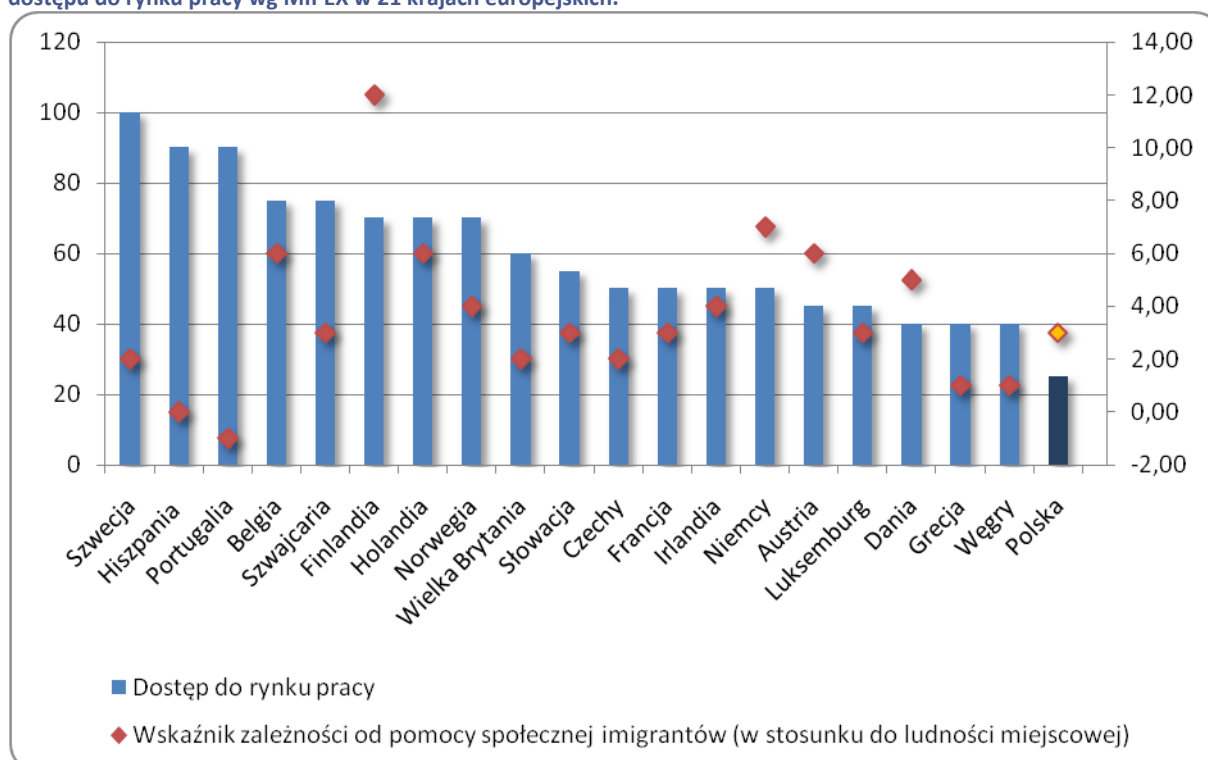
Wspomniane wyżej porównanie wskazuje na najważniejsze cechy instytucjonalne polityki integracyjnej. A jakie są jej efekty? Wprawdzie są to zagadnienia, które bardzo trudno zmierzyć i porównać (o czym wspomnę w kolejnej sekcji), istnieją jednak i w tym zakresie międzynarodowe badania porównawcze, które dają choćby częściowe pojęcie o tym, jak wygląda sytuacja w Polsce na tle innych krajów.

### **Polityka integracji a jej efekty: podstawowe dane porównawcze**

W celu określenia ekonomicznej sytuacji imigrantów w poszczególnych krajach, badacze często posługują się *wskaźnikiem zależności od pomocy społecznej*, czyli *welfare dependency index*. W skrócie, wskaźnik ten informuje o procencie populacji imigrantów, którzy z powodu braku posiadania środków do życia zależą od wsparcia socjalnego. W zależności od kraju programy wsparcia funkcjonują na różnych zasadach i posiadają różne nazwy. W Polsce obywatele innych państw znajdujący się bez środków do życia mają zasadniczo prawo do pomocy społecznej. Jeśli jednak nie są rezydentami UE, uchodźcami lub osobami objętymi ochroną uzupełniającą, nie posiadają takich uprawnień.

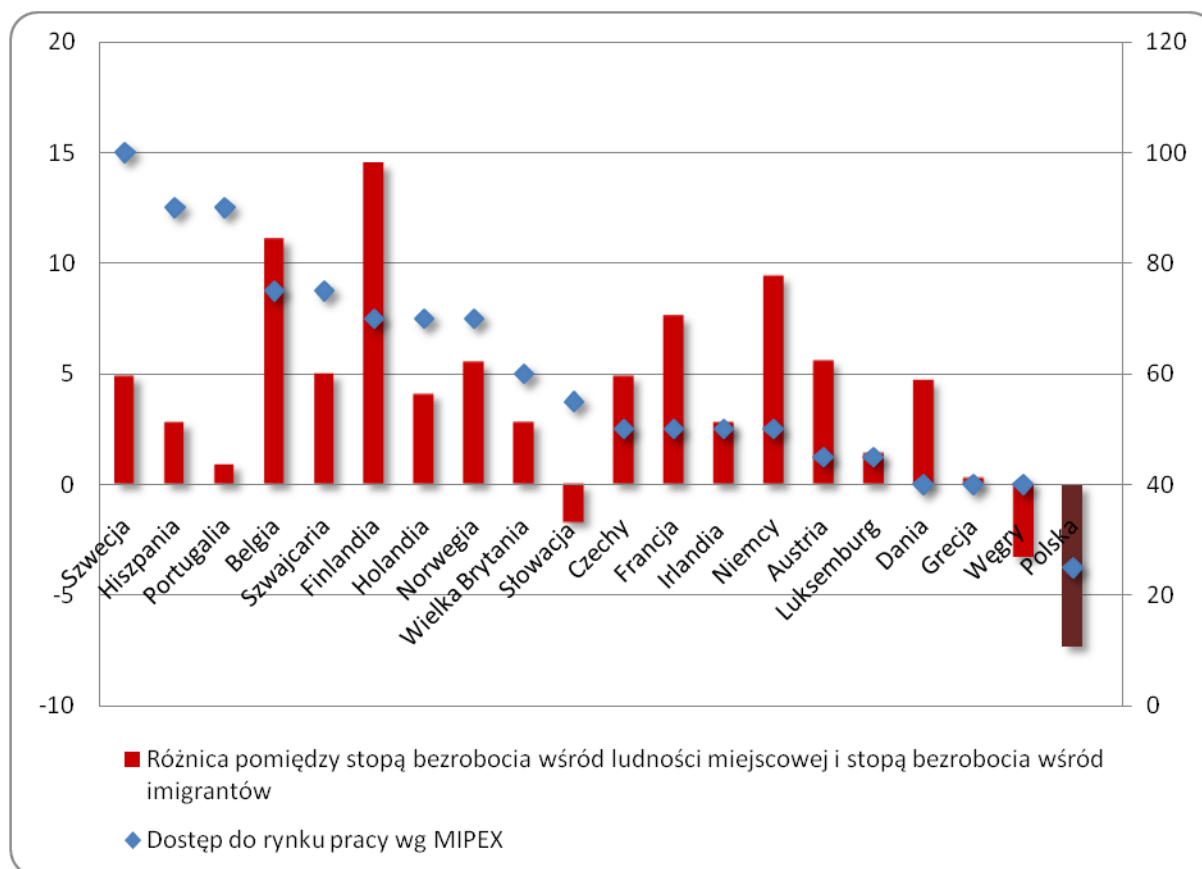
W literaturze często przywoływany jest ten wskaźnik, ponieważ uważa się, że odzwierciedla on wpływ polityki integracji na położenie ekonomiczne imigrantów. Dwa poniższe wykresy zestawiają wskaźnik dostępu do rynku pracy opracowany w ramach MIPEX z dwoma innymi wskaźnikami. W przypadku pierwszego wykresu (Wykres 4) jest to wskaźnik zależności od pomocy społecznej imigrantów (w stosunku do ludności miejscowej). Wykres 5 pokazuje dodatkowo stopę bezrobocia wśród imigrantów (w stosunku do ludności miejscowej).

Wykres 4: Wskaźnik zależności imigrantów od pomocy społecznej (w stosunku do ludności miejscowej) a wskaźnik dostępu do rynku pracy wg MIPEX w 21 krajach europejskich.



Źródło: (Burkhardt 2010)

Wykres 5: Różnica pomiędzy stopą bezrobocia wśród ludności miejscowej i stopą bezrobocia wśród imigrantów a dostęp do rynku pracy wg MIPEX



Źródło: (Burkhardt 2010)

W przypadku pierwszego z podanych wyżej wykresów (Wykres 4), spodziewana zależność to rosnący wskaźnik zależności od pomocy społecznej imigrantów (w stosunku do zaobserwowanej wśród ludności kraju przyjmującego) wraz ze spadkiem punktacji za otwartość rynku pracy. Innymi słowy, można by oczekiwać, że w krajach, w których polityka rynku pracy wobec imigrantów jest dość restrykcyjna, większa część przybyszów zmuszona jest korzystać z jakiejś formy pomocy publicznej z uwagi na brak środków do życia (jeśli posiadają odpowiednie

uprawnienia). Tymczasem na podstawie przytoczonych danych trudno jest jednoznacznie zaobserwować tego rodzaju zależność. Wprawdzie niezależność finansowa imigrantów jest największa w krajach z najwyższym wskaźnikiem dostępności rynku pracy (Hiszpania, Portugalia i Szwecja), to już wyniki innych krajów nie pozwalają jednoznacznie zaobserwować tej zależności. Zaskakuje sytuacja Finlandii, gdzie zanotowano najwyższą wartość wskaźnika zależności migrantów od pomocy społecznej wśród całej omawianej grupy państw. W przypadku Polski, przy tak niskiej punktacji przyznanej za politykę wobec imigrantów na rynku pracy, 3-punktowa różnica pomiędzy odsetkiem obywateli polskich uzależnionych od wsparcia finansowego a grupą imigrantów korzystających z pomocy społecznej nie wydaje się drastyczna. Z uwagi na niski odsetek imigrantów uprawnionych do otrzymywania tych świadczeń w Polsce trudno jednak wyciągnąć jednoznaczne wnioski na podstawie tych danych (więcej w następnej sekcji raportu).

Równie zaskakujące są dane przedstawione na Wykresie 5. Wydaje się, że wraz ze spadkiem wskaźnika dostępności rynku pracy dla cudzoziemców ich sytuacja względem ludności kraju przyjmującego powinna być trudniejsza. Tym razem jako wskaźnik ich położenia podano stopę bezrobocia wśród imigrantów w porównaniu do stopy bezrobocia wśród obywateli danego kraju przyjmującego. I w tym przypadku trudno jest zaobserwować spodziewaną zależność. Wprawdzie w Hiszpanii i Portugalii, krajach z wysoko sklasyfikowaną polityką dostępności rynku pracy, różnica pomiędzy wysokością stopy bezrobocia wśród imigrantów i obywateli tych krajów jest stosunkowo niewielka (0.9 p w Portugalii i 2.8 w Hiszpanii). Natomiast dalsza analiza nie pozwala na stwierdzenie istnienia związku pomiędzy instytucjonalnymi cechami polityki integracji cudzoziemców na rynku pracy, a ich sytuacją zawodową. Ponownie na niekorzyść wyróżnia się Finlandia, gdzie stopa bezrobocia wśród imigrantów przewyższa stopę bezrobocia wśród Finów o ponad 14



punktów procentowych. Interesujące przypadki reprezentują kraje, w których zjawisko bezrobocia wśród imigrantów jest mniejsze niż wśród ludności miejscowej. W takiej sytuacji jest Słowacja, Węgry i Polska. W Polsce, która najmniej z porównywanych tu krajów sprzyja zatrudnieniu obcokrajowców, zanotowano jednocześnie największą lukę pomiędzy zjawiskiem bezrobocia wśród obywateli kraju przyjmującego a imigrantami, wskazującą na korzystniejszą sytuację tej ostatniej grupy (stąd wynik -7,3 p.).

Ta paradoksalna sytuacja Polski wyjaśniana jest na kilka sposobów. Po pierwsze, zwraca się uwagę na znaczenie niewielkiej liczby pracujących w Polsce imigrantów dla operacji statystycznych w ujęciu porównawczym. Cudzoziemcy stanowią tak niewielki odsetek osób mieszkających i pracujących w Polsce, że branie pod uwagę liczb bezwzględnych w danym punkcie w czasie może być często mylące, np. ze względu na rotacyjny lub krótkotrwały charakter migracji. Po drugie, wskaźnik ten jest wynikiem porównania dwóch wielkości: stopy bezrobocia wśród cudzoziemców oraz stopy bezrobocia wśród obywateli polskich. Stopa bezrobocia w Polsce ogólnie należy do wyższych w Europie, co znacznie wpływa na ostateczny wynik omawianego porównania. Po trzecie (i najważniejsze), dla wyjaśnienia tego wyniku po raz kolejny należy odwołać się do rozróżnienia na politykę rządu odnośnie wstępu obcokrajowców na teren Polski i uzyskiwania przez nich statusu pobytu legalnego a politykę wobec tych osób, które już ten status posiadają. Imigrant posiadający już prawo pobytu oraz pozwolenie na pracę posiada zarazem pakiet odpowiednich uprawnień socjalnych, które mogą pozytywnie wpłynąć na jego położenie. Ponadto, znaczna część imigrantów przybywa do Polski właśnie w celu podjęcia zatrudnienia, choćby na czas określony. Wreszcie, nowoprzybytemu imigrantowi przysługuje prawo połączenia rodziny, jednak warunkiem realizacji tego prawa jest posiadanie odpowiedniego zatrudnienia przez wnioskującego imigranta.



Zagadnienia te rozwinięte zostaną w następnej sekcji, w której znajduje się przegląd kilku polityk społecznych wobec imigrantów w Polsce. Jedną z ważniejszych przyczyn problemów z interpretacją porównawczych wyników statystycznych jest nie to, co te wyniki pokazują, ale raczej to, czego nie są w stanie oddać, ponieważ zbudowanie wskaźnika wymaga posłużeniem się całą serią uproszczeń. Dlatego dla szerszego ujęcia problemów integracji społecznej imigrantów potrzebne jest uzupełnienie tego statystycznego obrazu wynikami badań jakościowych i pogłębienie analizy o doświadczenia poszczególnych grup imigrantów. W poniższej sekcji pojawia się zatem odniesienie do rozróżnienia na integrację „technokratyczną” i „społeczną”.

#### **Polityka społeczna wobec imigrantów: przegląd.**

Ilościowe współczynniki integracji w różnych jej wymiarach nie pokazują całości obrazu społecznej integracji imigrantów. Rozróżnienie na integrację „technokratyczną” i „społeczną” wprowadziliśmy w zbiorczym opracowaniu poświęconym wynikom badań w ramach projektu IMAP (Pawlak, Szelewa et al. 2010). Zwróciliśmy wówczas uwagę na specyfikę ujmowania wyników polityki integracyjnej jako zestawu statystyk i podporządkowanie poszczególnych działań w ramach polityki integracyjnej wymogom statystycznej sprawozdawczości (integracja „technokratyczna”). Przeciwstawiliśmy jej integrację „społeczną”, czyli taką, która wychodzi poza ograniczanie się do odgórnie wyznaczanych celów, z reguły podporządkowanych celom rozwoju ekonomicznego, określonych ilościowo. Integracja społeczna obejmowałaby cele często trudne do zmierzenia i ujęcia w sprawozdawczości, takie jak: proces wzajemnego zrozumienia, integracji ze społecznościami lokalnymi i zawodowymi, czy też włączenie się w formalne, ale też nieformalne procesy podejmowania decyzji.

Część tych zagadnień poruszono w szeregu raportów cząstkowych, które powstały w ramach projektu iMAP. Obok danych statystycznych zebrane zostały wnioski na podstawie istniejącej literatury, stosunkowo rzadko zajmującej się pogłębieniem zagadnień integracji społecznej imigrantów. Poniżej znajduje się krótkie podsumowanie treści wymienionych raportów, które pomocne są w określeniu modelu polityki społecznej wobec imigrantów i ich ogólnego dostępu do usług społecznych. Odniesiono się do następujących polityk: rynku pracy i ubezpieczeń społecznych, edukacji, polityki rodzinnej oraz programów pomocy społecznej. Podsumowanie tych rozważań znajduje się w Tabeli 1.

#### a) Polityka rynku pracy i ubezpieczeń społecznych

Instytucjonalne cechy polityki dostępu do rynku pracy zostały pokrótce omówione w poprzedniej sekcji poświęconej analizie porównawczej danych statystycznych i wskaźników określających ogólny model polityki integracji. Szczegółowe informacje dotyczące polityki wobec imigrantów na rynku pracy zostały przedstawione w oddzielnym raporcie (Polakowski 2010a). Poza uwagami dotyczącymi kłopotów z uzyskaniem szczegółowych danych statystycznych charakteryzujących sytuację poszczególnych grup migrantów, zwrócono uwagę na konieczność zróżnicowania podejścia do sytuacji poszczególnych grup imigrantów ze względu na kraj ich pochodzenia. W szczególności, wyróżniona została grupa Ukraińców, którą następnie skontrastowano z diasporą wietnamską. Podczas gdy Ukraińców charakteryzuje głównie migracja cyrkularna, Wietnamczycy osiedlają się w Polsce na dłuższy okres i często dążą do połączenia rodzin. Również ze względu na odmienności kulturowe, integracja społeczna Ukraińców przebiega znacznie

łatwiej – Ukraińcy wchodzą w częsty kontakt z przedstawicielami lokalnych społeczności, również jeśli chodzi o prowadzenie interesów z Polakami.

Zatrudnieni cudzoziemcy mają prawo do korzystania z ubezpieczenia społecznego, również w konsekwencji opłacania odpowiednich składek. Jak pokazują statystyki, znaczny odsetek pracujących w Polsce obywateli innych krajów opłaca składki na ubezpieczenie społeczne (Polakowski 2010b). Aby otrzymać prawo do świadczenia potrzebny jest odpowiedni staż pracy (okres składkowy), a wielu zatrudnionych w Polsce obcokrajowców pracuje tylko na czas określony nie pozwalający często na uzyskanie odpowiednich uprawnień. Dodatkowo, w przypadku braku uregulowania takich spraw przez umowy dwustronne często nie wiadomo, na jakiej zasadzie odbywa się np. transfer praw do świadczeń emerytalnych do kraju pochodzenia.

Podsumowując, należy potwierdzić, że obcokrajowcy w Polsce mają dość trudną sytuację, jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, głównie ze względu na stosunkowo restrykcyjne warunki, jakie trzeba spełnić, aby otrzymać zezwolenie na pracę, jak i konieczność automatycznego ubiegania się o pozwolenie na pobyt w wypadku utraty zatrudnienia. Zatrudniony cudzoziemiec ma też obowiązek opłacania składek ubezpieczenia społecznego, jednak prawo do świadczeń nabywa dopiero po upływie pewnego okresu (różnego dla różnych programów). Jeśli więc jest to tylko praca sezonowa, wówczas pracownik taki opłaca tylko składki, ale nie nabywa jeszcze prawa do świadczeń – a więc obowiązkowi nie towarzyszy taka sama skala uprawnień.

## b) Edukacja

---

Polskie instytucje edukacyjne powinny być gotowe na przyjęcie dzieci pochodzących z innych krajów. Konstytucja RP gwarantuje dostęp do nauki wszystkim osobom w wieku szkolnym przebywającym na terenie kraju. Dodatkowe akty prawne regulują sytuację dzieci uchodźców i innych kategorii cudzoziemców w dostępie do specjalnych programów pomocy i integracji, między innymi nauki języka polskiego. W rzeczywistości jednak polskie szkoły nie są przygotowane na przyjęcie obywateli innych krajów. Przeszkodom o charakterze świadomościowym (uprzedzenia, stereotypy) towarzyszy brak umiejętności międzykulturowych i bariery administracyjne. Dzieci często kierowane są do niższych klas niż wynikałoby to z ich dotychczasowego wykształcenia, a ich integracja z polskimi uczniami jest postrzegana raczej jako oczekiwanie dostosowania się do polskich warunków. Rzadko obecność dzieci cudzoziemskich w polskich szkołach wykorzystywana jest jako okazja do pogłębienia wiedzy o innej kulturze czy wzajemnego zrozumienia.

Mówiąc krótko, w dziedzinie edukacji występuje rozdział pomiędzy formalnie gwarantowanymi prawami i mechanizmami instytucjonalnymi a tym, jak w rzeczywistości przebiega edukacja dzieci imigrantów w polskich szkołach. Jak już wcześniej wspomniano, występuje tutaj silna potrzeba wypracowania mechanizmów współpracy różnych podmiotów i aktorów na poziomie lokalnym (władze lokalne, dyrekcja szkoły, pedagodzy, organizacje pozarządowe, środowiska imigrantów, rodzice, nauczyciele, etc.). Pomocne okazało się wprowadzenie w niektórych szkołach instytucji asystenta międzykulturowego.

Tabela 1: Przegląd najważniejszych cech polityki społecznej wobec imigrantów w Polsce wraz z wyszczególnieniem najważniejszych problemów i rekomendacji.

Dział polityki społecznej/usług społecznych	Charakterystyka	Problemy/ rekomendacje
<b>Polityka wobec rynku pracy i usług społecznych</b>	<p>Stosunkowo restrykcyjne warunki dostępu do rynku pracy</p> <p>Samoorganizacja imigrantów</p> <p>Względnie wysoka stopa aktywności ekonomicznej</p> <p>Imigranci jako płatnicy netto systemu ubezpieczeń społecznych</p>	<p>Konieczność zróżnicowania polityki rynku pracy ze względu na kraj pochodzenia imigrantów</p> <p>Potrzeba wprowadzenia instrumentów integracji imigrantów na rynku pracy</p> <p>Uporządkowanie statystyk dotyczących pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego</p>
<b>Edukacja</b>	<p>Konstytucja RP gwarantuje dostęp do edukacji wszystkim przebywającym na terenie kraju</p> <p>Szereg regulacji prawnych gwarantuje mechanizmy integracji uczniów niebędących obywatelami polskimi ze względu na ich status prawny</p>	<p>Wypracowanie mechanizmów współpracy podmiotów lokalnych</p> <p>Podniesienie umiejętności międzykulturowych nauczycieli</p>
<b>Polityka wobec rodziny</b>	<p>Możliwość połączenia rodziny na wniosek legalnie przebywającego na terenie kraju imigranta</p> <p>Prawo do korzystania z programów wsparcia rodziny dla zatrudnionych</p>	<p>Całościowe podejście do sytuacji materialnej i rodzinnej imigranta w rozpatrywaniu wniosku o połączenie rodziny</p> <p>Konieczność zróżnicowania polityki wobec różnych grup imigrantów</p>
<b>Pomoc społeczna</b>	<p>Świadczenia z pomocy społecznej przysługują rezydentom UE, uchodźcom osobom posiadającym ochronę uzupełniającą i ofiarom handlu żywym towarem</p>	<p>Świadczenia NIE przysługują osobom posiadającym prawo czasowego pobytu i podjęcia zatrudnienia na terenie RP (czyli większości cudzoziemców)</p>
<b>Model polityki społecznej i integracji</b>	<b>Marginalny, z elementami systemu ubezpieczeniowego, strategia „poprzez zaniechanie”</b>	<b>Podejście „migrant-mainstreaming”</b>

c) Polityka wobec rodziny

W rankingu MIPEX Polska uzyskała wysoką, piątą pozycję, jeśli chodzi o regulacje związane z możliwością połączenia rodziny. Jest to spowodowane również tym, że prawo unijne formułuje dość wąsko definicję rodziny, jak również pozostawia dużą swobodę państwom członkowskim, jeśli chodzi o wprowadzenie dodatkowych restrykcji w procedurze połączenia rodziny. Polskie prawodawstwo daje możliwość połączenia rodziny cudzoziemcowi przebywającemu legalnie na terenie kraju, jednakże osoba taka musi spełnić dość wymagające warunki: posiadanie odpowiedniego zakwaterowania, źródła dochodu oraz ubezpieczenia zdrowotnego. Zestawiając te uprawnienia z niską dostępnością zatrudnienia i brakiem działań ułatwiających imigrantowi integrację na rynku pracy, należy w rzeczywistości uznać te wymagania za dość restrykcyjne.

Zatrudnionemu przysługuje również prawo do korzystania z programów wsparcia rodziny – od pobierania tzw. „becikowego” przy narodzinach dziecka, poprzez urlop macierzyński i wychowawczy, po zasiłki rodzinne. I w tym przypadku formalne uprawnienia nie do końca dają obraz sytuacji: jak już wspomniano, najczęściej uprawnienia te przysługują po upływie wymaganego okresu składkowego. Mogą również pojawić się różnice w sytuacji poszczególnych grup migrantów oraz różnego stopnia aktywności ekonomicznej tych grup, gdyż prawa do otrzymania wsparcia dla rodziny przysługuje w polskim systemie głównie osobom zatrudnionym.

Reasumując, należy stwierdzić, że ze strony formalnej polska polityka wobec połączenia rodziny imigranckiej, jak również uprawnienia w zakresie korzystania z programów wsparcia rodziny gwarantują stosunkowo dobre warunki integracji cudzoziemców. Dopiero szersze spojrzenie na omawiane problemy, np. z

uwzględnieniem sytuacji imigrantów na polskim rynku pracy, pozwalają na dostrzeżenie barier, które mogą utrudnić korzystanie z tych uprawnień.

#### d) Pomoc społeczna

Do pobierania świadczeń z pomocy społecznej w Polsce uprawnione są wybrane osoby przebywające na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, głównie rezydenci Wspólnot Europejskich. Pomoc społeczna przysługuje także uchodźcom, osobom posiadającym ochronę uzupełniającą i ofiarom handlu żywym towarem.

Takie określenie pozostawia znakomitą większość imigrantów poza grupą uprawnionych do świadczeń (Polakowski 2010c). Oznacza to, że osoba pozbawiona pracy musi ten fakt zgłosić do odpowiedniego urzędu i musi ubiegać się o ponowne wydanie pozwolenia na pobyt. Jednocześnie, pozostaje przez ten okres bez środków do życia, a ewentualne poszukiwanie nowego miejsca pracy nie odbywa się z pomocą instytucji państwowych. W ten sposób osoba taka (jak również często jej rodzina) pozostawiona jest bez żadnego wsparcia i narażona na ubóstwo i marginalizację społeczną.

### **WNIOSKI – model polityki integracyjnej w Polsce?**

Jaki jest ogólny obraz polityki społecznej wobec migrantów?

Przybywający do Polski migrant albo ma już pracę, albo przybywa tutaj w celu edukacji lub połączenia rodziny. Jeśli otrzyma pozwolenie na pobyt, oznacza to również, że ma pozwolenie na pracę. Jeśli pobyt takiej osoby jeszcze nie został zalegalizowany, może otrzymać osobne zezwolenie na pracę, ale jeśli ją straci,



wówczas automatycznie musi znów składać odpowiedni wniosek. Poza tym, rzadko ma prawo do świadczeń z pomocy społecznej, więc istnieje spore zagrożenie, że pozostanie bez środków do życia. W urzędach spotyka się z barierą językową, ale rzadko otrzymuje propozycje odbycia bezpłatnych kursów nauki języka polskiego, mnożą się też inne administracyjne i proceduralne bariery. Pracę osoby takie znajdują sobie z reguły same, z pomocą znajomych lub rodziny, najczęściej przebywających już wcześniej w Polsce, rzadko odbywa się to poprzez pośrednictwo polskich instytucji. Jeśli jest to, przykładowo, osoba z Ukrainy, z reguły wraca na jakiś czas do kraju, a i w Polsce posiada sieć kontaktów z Polakami. Jeśli jest to Wietnamczyk lub Wietnamka (częściej są to mężczyźni), wtedy zamiast wracać do kraju, wnioskuje oni o połączenie rodziny. Funkcjonują głównie w ramach diaspory wietnamskiej i w ten sposób pomagają sobie znaleźć zatrudnienie czy założyć własną firmę. Na każdym z tych kroków grupy te spotykają się z występowaniem uprzedzeń i stereotypów, które dodatkowo utrudniają komunikację z obywatelami polskimi. W niewielu przypadkach wspierani są we wszystkich tych krokach przez państwo, natomiast częściej korzystają z pomocy organizacji pozarządowych.

**Z pewnością można mówić o braku całościowego podejścia do integracji imigrantów. Do tej pory dominują raczej rozwiązania o charakterze fragmentarycznym.** Brak wsparcia państwa stwarza sytuację, w której od imigranta oczekuje się po pierwsze – samodzielnego znalezienia pracy, po drugie wypełniania obowiązków osoby pracującej (opłacanie składek), ale już niekoniecznie z gwarancją odpowiednich uprawnień. Dodatkowo, brak prawa do świadczeń z pomocy społecznej sprawia, że cudzoziemiec, który straci zatrudnienie, jest zagrożony marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Ów model marginalnego wsparcia zakłada więc samodzielność imigrantów, jak również samopomoc w ramach diaspory. Taka polityka silnie uzależnia status (ekonomiczny) imigranta od



posiadania zatrudnienia, jednak również przy poszukiwaniu zatrudnienia imigrant pozostawiony jest sam sobie.

**Rozróżnienie integracji „społecznej” imigrantów od „technokratycznej” jeszcze bardziej komplikuje ten problem. W wielu opracowaniach na temat polityki integracji społecznej imigrantów wskazuje się na problem uprzedzeń i braku zrozumienia dla odmienności kulturowej jako na kwestię nadrzędną.** Bariery o charakterze świadomościowym mogą być podstawowym źródłem braku skuteczności już istniejących mechanizmów integracji. Dlatego tak ważne jest zwrócenie uwagi na społeczny wymiar integracji i nie skupianie się jedynie na osiągnięciu wskaźników integracji ekonomicznej. Warto tutaj dodać, że tendencje do działania ukierunkowanego na wyniki (*performance-based actions*) i wyznaczanie szczegółowych celów (*targetting*) jest częścią ogólnej tendencji w zarządzaniu społecznym i administracji publicznej w innych krajach europejskich (Henman and Fenger 2006). Ale właśnie dlatego doświadczenia państw zachodnich powinny służyć jako pouczający przykład trudności we wprowadzaniu nowych instrumentów zarządzania publicznego, których to trudności można uniknąć przy tworzeniu instrumentów polityki integracji społecznej imigrantów w Polsce.

**Wreszcie, warto zauważyć związek pomiędzy modelem integracji społecznej imigrantów a marginalnym (liberalnym) modelem polityki w Polsce, z silnymi elementami systemu ubezpieczeniowego.** Oznacza to, że duża część programów polityki społecznej w Polsce opiera się na zasadzie ubezpieczeniowej – a więc pracujący i pracodawcy odprowadzają odpowiednie składki, które uprawniają pracowników do pobierania świadczeń. W przypadku braku okresów składkowych dostęp do świadczeń socjalnych i usług społecznych jest bardzo ograniczona, bezrobotni przez jakiś czas mają prawo do zasiłku, po czym przechodzą do systemu

pomocy społecznej (tutaj z pewnością niepracujący imigrant nieposiadający specjalnego statusu i ochrony znajduje się w jeszcze gorszej sytuacji niż obywatel polski). Osoby niepracujące nie mają też dostępu do podstawowych zaświadczeń z zakresu polityki rodzinnej, jak zasiłek macierzyński czy wychowawczy, niepracujący rodzice nie mają również szans na umieszczenia dziecka w publicznej placówce opieki nad dzieckiem (przedszkole, żłobek). W sytuacji, w której sytuacja imigrantów jest w tak dużej części pochodną ogólnego modelu polityki społecznej w Polsce, systematyczna analiza skutków planowanych zmian w każdej polityce publicznej (*migrant mainstreaming*) powinna stać się stałym elementem planowania zmian w ustawodawstwie społecznym.

## Bibliografia

- Burkhardt, C. (2010). Migration Regimes and Integration Strategies. Paper prepared for the BIGSSS Doctoral Colloquium 26 stycznia 2010. Uniwersytet w Bremie, Niemcy.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Londyn, Polity Press.
- Freeman, G. (2006). "National Models, Policy Types and the Politics of Immigration in Liberal Democracies." West European Politics 29(2): 227-247.
- Grzymała-Kazłowska, A. and A. Weiner (2006). "Polish Approach to Integration." Canadian Diversity 1(5).
- Hammar, T. (1985). European Immigration Policy: a Comparative Study. Cambridge, Cambridge University Press.
- Henman, P. and M. Fenger, Eds. (2006). Administering Welfare Reform. International Transformations in Welfare Governance. Bristol, Policy Press.
- OBM (2007). Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia. Ekspertyza podsumowująca doświadczenia teoretyczne i empiryczne nad społecznym i ekonomicznym wymiarem integracji. Warszawa, Ośrodek Badań nad Migracjami, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

- Pawlak, P., D. Szelewa, et al. (2010). Od polityki (dez)integracji do migrant-mainstreaming. Polityka (Dez)Integracji. Zarządzanie integracją obywateli państw trzecich w Polsce. P. Pawlak, D. Szelewa, M. Polakowski, M. Fijałkowska and I. Bąbiak. Warszawa, Scholar.
- Polakowski, M. (2010a). Imigranci z krajów trzecich na polskim rynku pracy. Seria "integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Polakowski, M. (2010b). Imigranci z krajów trzecich a system ubezpieczeń społecznych w Polsce. Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Polakowski, M. (2010c). Pomoc społeczna i dostęp do służby zdrowia a integracja cudzoziemców w Polsce. Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa Centrum Stosunków Międzynarodowych
- Szelewa, D. (2010). Imigracja a Problemy Rodziny. Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Szelewa, D. and M. P. Polakowski (2008). "Who cares? Changing patterns of childcare in Central and Eastern Europe." Journal of European Social Policy **18**(2): 115-131.
- Thränhardt, D. (2003). Der Nationalstaat als migrationspolitischer Akteur. Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. D. Thränhardt and U. Hunger. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 8-31.
- Titmuss, R. (1974). Social Policy: an introduction. B. Abel-Smith and K. Titmuss. London, Allen & Unwin.
- Zioła, M. (2010). Integracja a prawa i swobody polityczne Seria "Integracja", Projekt iMAP. Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych.



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25  
00-688 WARSZAWA  
tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68