



UNIA EUROPEJSKA



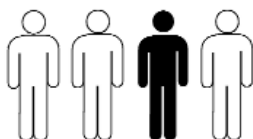
stowarzyszenie  
wolnego słowa  
[www.sws.org.pl](http://www.sws.org.pl)

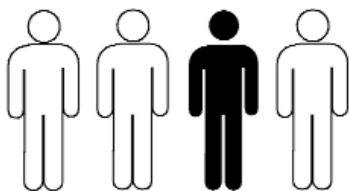


WWPE

Jacek Szymanderski

# Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce





Raport finalny  
z opracowania projektu  
„Badanie stanu faktycznego  
i kierunków rozwoju  
integracji cudzoziemców w Polsce”  
nr 4/4/EFI/2008

Projekt i publikacja współfinansowane  
ze środków Europejskiego Funduszu  
na Rzecz Integracji Obywateli  
Państw Trzecich

Jacek Szymanderski

# Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce”



Stowarzyszenie Wolnego Słowa  
Warszawa 2010

Copyright 2010  
by Stowarzyszenie Wolnego Słowa

ISBN 978-83-924585-9-3

**Stowarzyszenie Wolnego Słowa**

ul. Marszałkowska 7  
00-626 Warszawa  
tel.: +48 22 405 66 30  
e-mail: [sws@sws.org.pl](mailto:sws@sws.org.pl)  
[www.sws.org.pl](http://www.sws.org.pl)

Druk EFEKT

# Wstęp

W wielu krajach Unii Europejskiej – a zwłaszcza w Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii, obecność cudzoziemców wpływa istotnie na kształt sceny politycznej. Podobnie stosunek do imigrantów stanowi ważny element kampanii wyborczych.

Stanowisko wobec cudzoziemców wpływa także na inne elementy programów politycznych. Dyskusje wokół tej kwestii zahaczają o ogólne problemy demokracji, tolerancji, praw człowieka. Wreszcie obecność cudzoziemców w istotny sposób kształtuje postawy indywidualne Niemców, Brytyjczyków, Francuzów. Stosunek do mniejszości od lat sześćdziesiątych XX wieku jest jednym z podstawowych elementów kultury politycznej w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej. Wiele kluczowych decyzji w polityce socjalnej czy ekonomicznej jest podejmowanych w związku z obecnością cudzoziemców.

Liczne instytuty badawcze prowadzą badania imigracji, starają się oszacować liczbę nielegalnych imigrantów. Badając aspekty społeczne i ekonomiczne imigracji dostarczają danych potrzebnych do podejmowania decyzji politycznych.

A jak jest w Polsce? Czy obecność cudzoziemców w naszym kraju stanowi problem polityczny? Czy władze publiczne mają spójną wizję tego, jak imigracja będzie się rozwijać? I czy integracja cudzoziemców idzie w dobrym kierunku? Czy istnieją jakieś strategie i programy rządowe określające kierunki działania władz publicznych wobec cudzoziemców? Jakie są nasze wymagania odnośnie integracji cudzoziemców, czy cudzoziemcy mogą zaspokajać swoje podstawowe potrzeby psychiczne i społeczne? Czy udaje im się realizować materialne cele przyjazdu do Polski? Pytania dotyczące imigracji można mnożyć w nieskończoność. Należy także pamiętać o ogromnej zmianie w kulturze, jaka dokonała się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. W wyniku tych przemian pojawił się nowy, charakterystyczny dla obecnego okresu zwanego postmodernizmem sposób podchodzenia do różnorodności kulturowej, różnic płci, orientacji seksualnej. Jeszcze w latach sześćdziesiątych imigranci zarobkowi z trzeciego świata napływający do Francji czy Niemiec chcieli szybko stać się Francuzami czy Niemcami, dołączyć do „wyższej” cywilizacji. Obecnie ten sposób myślenia o kulturze jest w całkowitym odwrocie. Dzisiaj nie chodzi już tylko o tolerowanie obcych, ale o ich pełną akceptację. Są to wysokie wymagania.

Polacy od drugiej wojny, a więc już od 65 lat nie mają żadnych doświadczeń związanych z obecnością licznych grup etnicznych, narodowych czy wyznaniowych. Mamy także poważne trudności z charakterystycznym dla postmodernizmu oddzieleniem państwa nie tylko od religii, ale od każdej ideologii.

Jak zatem reagujemy na rosnącą obecność cudzoziemców? Czy chcemy napływu cudzoziemców do Polski, czy jest to potrzebne dla rozwoju naszej gospodarki i społeczeństwa?

Realizując projekt badawczy „Badanie stanu faktycznego i kierunków rozwoju integracji Cudzoziemców w Polsce”, staraliśmy się znaleźć odpowiedź na te pytania

Dlaczego SWS zajęło się tym zagadnieniem? Dlaczego w ogóle stowarzyszenie grupujące opozycję antykomunistyczną w Polsce lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zajmuje się problemem cudzoziemców?

Powodów jest kilka. Przede wszystkim, jako dawna opozycja wobec totalitaryzmu jesteśmy szczególnie wyczuleni na takie problemy jak prawa człowieka, wolność, tolerancja. W latach naszej walki z komunistami zawsze mieliśmy zapewniony azyl i pomoc wolnych krajów. Obecnie Polska jest wolna, więc możemy ‘spłacać dług’ pomagając uchodźcom z krajów niedemokratycznych. Współpraca z uchodźcami spowodowała, że zajęliśmy się bliżej problematyką integracji w ogóle.

### **W projekcie zajmowaliśmy się przede wszystkim imigrantami ekonomicznymi.**

Żadne prawo nie zmusza do przyjmowania imigrantów zarobkowych spoza UE. Jeżeli Państwo Polskie godzi się na imigrację zarobkową osób spoza UE, powinno mieć gotowe i jasne kryteria pozwalające określić politykę wobec tych ludzi. Państwo – decydując się przyjmować imigrantów zarobkowych powinno im zagwarantować nie tylko realizację celów, dla których ich wpuszczamy, ale i zapewnić, że prawa człowieka będą przestrzegane. Państwo musi także zapewnić, że obecność imigrantów nie doprowadzi do takich zjawisk negatywnych jak powstawanie izolowanych gett, radykalnych ruchów politycznych i ideologizacji stosunku do cudzoziemców.

Jeżeli państwo nie może spełnić tych warunków, to nie powinno godzić się na napływ imigrantów zarobkowych, a każda rządowa strategia i doktryna imigracyjna musi służyć ich realizacji.

Cały projekt podzielony został na trzy części:

**Pierwsza część** poświęcona była poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o koncepcję i strategię imigracyjną państwa. Na tym etapie skupiliśmy się na badaniach instytucji rządowych szczebla centralnego i wojewódzkiego. Zadanie badawcze polegało przede wszystkim na określeniu polityki i strategii działania. Wstępne rozmowy i poszukiwania potwierdziły przypuszczenie, iż na szczeblu rządowym nie została sformułowana żadna polityka wobec imigracji zarobkowej a tym bardziej strategia mająca taką politykę realizować.

W tej sytuacji postanowiliśmy odtworzyć faktycznie prowadzoną politykę, a przede wszystkim określić ramy prawnego i politycznego dyskursu dotyczącego cudzoziemców. Przez dyskurs rozumiemy tu zbiór pojęć, przy pomocy których dyskutuje się i opisuje sytuację cudzoziemców w Polsce.

Dalsze prowadzenie badań wymagało rozstrzygnięcia pytania czy, z punktu widzenia administracji rządowej, obecność cudzoziemców w Polsce stanowi problem polityczny. Czy istnieje oficjalna wiedza o możliwych problemach politycznych, które mogą być skutkiem napływu imigrantów?

Kiedy mówimy o oficjalnej wiedzy to chodzi o dokumenty, narady w wyniku których sformułowano jakieś wnioski. Trzeba to wyraźnie odróżnić od wiedzy prywatnej. Urzędnicy, z którymi rozmawialiśmy na ogół, – jako osoby prywatne – dysponują bardzo interesu-

jąca oraz złożoną wiedzą i przemyśleniami na temat problemów związanych z obecnością cudzoziemców. Formułowanie polityki migracyjnej gdzieś pomiędzy biegunami – „Polska dla Polaków”, a „Polska krajem całkowicie otwartym dla wszystkich, którzy chcą tworzyć wspólne dobro” – wymaga przeprowadzenia szeregu badań i analiz, jeżeli chcemy oprzeć taką politykę na faktach, a nie na domysłach i stereotypach. Pojawia się zatem pytanie czy dane statystyczne gromadzone przez instytucje rządowe zajmujące się administrowaniem imigracją, umożliwiają przeprowadzenie stosownych badań.

**Druga część** projektu, to badanie problemów związanych z obecnością cudzoziemców na poziomie gmin/powiatów. Fakt, że obecność cudzoziemców nie angażuje polskiej opinii publicznej i nie stanowi problemu politycznego, obecnego w kampaniach wyborczych do Parlamentu czy na urząd prezydenta, nie oznacza, że nie występują pewne problemy na poziomie lokalnym.

Poza tym, tylko na poziomie lokalnym da się określić, czy występują oznaki powstawania gett cudzoziemskich. Wreszcie chcieliśmy poznać opinie przedstawicieli władz JST odnośnie zakresu kompetencji jakie ich zdaniem powinny mieć gminy i powiaty w zakresie spraw cudzoziemców.

**Trzecia część** opracowania jest poświęcona problemom integracji rozumianym jako zaspokajanie potrzeb materialnych, społecznych i psychicznych przez imigranta.

## Organizacja i metodologia badań

### Badanie gmin

Celem badania było rozpoznanie zakresu problematyki integracji w wymiarze społeczno-politycznym na szczeblu gmin i powiatów.

Rozmowy przeprowadzone w ramach realizacji pierwszej części projektu w urzędach centralnych, pozwoliły postawić wstępnie hipotezę, że zarówno w skali całego kraju jak i dla ogromnej większości gmin; obecność cudzoziemców jest niezauważalna i nie stanowi problemu politycznego czy społecznego. Ponadto stwierdzono, że żadne władze ani administracja rządowa czy samorządowa nie posiada szacunkowych danych dotyczących nielegalnych cudzoziemców. Nie był zatem możliwy dobór gmin do badania ze względu na faktyczną ilość imigrantów przebywających na terenie gminy.

Wyboru gmin dokonano w inny sposób. Rozesłaliśmy do około tysiąca gmin i powiatów grodzkich i ziemskich list, w którym zostało zawarte kilka pytań o to, czy obecność cudzoziemców stanowi problem dla gminy. Dołączyliśmy również ankietę zawierającą kilkanaście pytań dotyczących danych liczbowych. Informacje z tej ankiety pozwalały nam zorientować się ilu cudzoziemców przebywa na terenie poszczególnych gmin i jaką wiedzę posiadają na ich temat władze oraz w jakim stopniu organy gminy/powiatu są obciążone pracą związaną z obecnością cudzoziemców. Do gmin przesłano również kwestionariusz wywiadu, który ankietę powinien przeprowadzić z kimś z zarządu gminy/powiatu, najlepiej z burmistrzem/prezydentem.

Wypełnienie ankiety było bardzo proste, ale wymagało odpowiedzi od różnych wydziałów urzędu gminy i od policji. Na podstawie tych danych nie prowadziliśmy estymacji rozkładu poszczególnych zmiennych w całym zbiorze gmin. Wszystkie te dane są danymi oficjalnymi i znajdują się w GUS, Urzędzie ds. Cudzoziemców, Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Gminy nie dysponują żadnymi szacunkami ilości nielegalnie przebywających cudzoziemców. W związku z obowiązującymi przepisami określającymi kompetencje gmin w zakresie administrowania imigracją gminy nie prowadzą także żadnych analiz statystycznych na istniejących oficjalnych danych i nie organizują za środki publiczne żadnych programów skierowanych do cudzoziemców.

Ogromna większość gmin odpowiedziała, że cudzoziemcy są nieobecni w gminie albo, że są bardzo nieliczni i nie stanowią problemu. Ankieterzy telefonowali do każdej gminy prosząc o wzięcie udziału w badaniu i umawiając się na wywiad z burmistrzem.

Ostatecznie przeprowadzono badania w 92 gminach w pięciu województwach. Wywiady przeprowadzone z prezydentami/burmistrzami poddano analizie jakościowej metodą sędziów kompetentnych. Metoda sędziów kompetentnych w sposób najbardziej obiektywny pozwalała zinterpretować uzyskane wyniki.

Jakiegokolwiek analizy ilościowej i próby estymacji są nieuzasadnione. Zbiór gmin poddanych badaniu nie spełnia rygorów próby statystycznej, pozwalającej mierzyć wiarygodność ewentualnych szacunków. Jednak zastosowany sposób doboru pozwala stosować bardzo niedokładne szacunki określane przez słowa takie jak: „na ogół”, „raczej rzadko”, „tylko wyjątkowo” i inne tego rodzaju ogólnikowe określenia natężenia zjawisk.

Sędziowie otrzymali bazę danych jakościowych uzyskanych w wywiadach w gminach. Następnie w toku dyskusji seminaryjnych ustalono ostateczną interpretację wyników.

Dane ilościowe zebrane w toku badania i dotyczące głównie legalnie przebywających cudzoziemców służyły sędziom tylko jako dodatkowa informacja przy analizie jakościowej wyników.

### **Badanie cudzoziemców**

Przeprowadziliśmy wywiady ze 130 cudzoziemcami. Dobranie próby w pełni losowej, pozwalającej na prowadzenie estymacji na populację nie było możliwe. Staraliśmy się uzyskać możliwie szeroki przekrój społeczny i narodowościowy. Respondentów szukaliśmy w gminach poprzez pracodawców, prywatne kontakty urzędników gminy. Staraliśmy się także znaleźć respondentów na bazarach i giełdach pracy. Korzystaliśmy także z kontaktów Stowarzyszenia Wolnego Słowa z cudzoziemcami

Grupa, którą badaliśmy to przede wszystkim imigranci zarobkowi. Wielu z nich przebywa w Polsce nielegalnie i pracuje na czarno. Badaliśmy także uchodźców przebywających poza ośrodkiem, oni również często pracują na czarno. Sytuacja wywiadu była zatem bardzo trudna. Konieczne było zachowanie luźnej formy, badani często wchodziłi w dygresje niemające znaczenia dla celów badania. Zniechęcali się w trakcie badania. Wielu odmawiało w przekonaniu, że badanie ma służyć władzom do tego, by ich wyrzucić z Polski. W wielu przypadkach konieczne było używanie pomocy językowej, chociaż raczej nastawialiśmy się na imigrantów już dość długo przebywających w Polsce.

Używanie tłumaczy bardzo przedłużało czas wywiadu. W rezultacie otrzymaliśmy wywiady o różnym stopniu dokładności, mimo że przeprowadzono je według szczegółowych wytycznych.

Ankieterzy na ogół zaczynali wywiad od pytań dotyczących wykształcenia, pozycji społecznej w kraju pochodzenia oraz bieżącej sytuacji formalno prawnej i rodzinnej badanego, jednak często trzeba było tę kolejność zmieniać i zaczynać od pytań ogólnych.



nych o ocenę sytuacji, realizację założonych celów. W trakcie tej rozmowy badany, niejako na marginesie, dostarczał informacji o faktach dotyczących jego sytuacji.

Wszystko to wymagało od ankierów dokonywania późniejszej redakcji wywiadów. Nie mogliśmy przecież zadawać pytania w rodzaju „czy zaspokaja Pan potrzebę samorealizacji”, odpowiedź mogła wynikać z całej rozmowy. Po przeprowadzeniu wywiadu ankier redagował notatki i sporządzał tekst w formie elektronicznej.

Analiza wywiadów przez sędziów kompetentnych przebiegała następująco:

Każdy z czterech sędziów kompetentnych dostał porcję ankiet do naniesienia wniosków z danego wywiadu. Sędziowie posługiwali się dyspozycjami do wywiadu i dodatkową instrukcją. Następnie sędziowie wymienili się ankietami i nanieśli dodatkowe poprawki lub uwagi.

W czasie seminarium prowadzonym przez konsultanta merytorycznego i osobę odpowiedzialną za przygotowanie wniosków i raportu z badań przeprowadzono analizę wyników.

### **Sędziowie kompetentni mieli za zadanie odpowiedzieć na pytanie:**

- ▶ jaki jest stopień zaspokojenia potrzeb psychicznych i społecznych takich jak: potrzeby przynależności, bezpieczeństwa, samorealizacji. Należało także określić jaka jest grupa odniesienia badanego.
- ▶ Jaka jest możliwość dołączenia do społeczeństwa polskiego, na przykład czy pracodawcy mają zaufanie do pracowników obcego pochodzenia, czy też istnieją jakieś ograniczenia wstępu do zespołu, lub wykluczenie.
- ▶ na ile uczestnictwo w grupie opiera się na zasadach równości w grupie.

### **Odpowiedzi udzielono według następujących kategorii:**

- ▶ Rodzina: jaki jest wpływ rodziny, jej obecności lub nieobecności jako grupy odniesienia w realizacji potrzeb, gotowości integracji z polskim społeczeństwem.
- ▶ Praca: czy umożliwiała wstęp do społeczeństwa polskiego? Czy istnienie lub brak zaufania, problemy w relacjach z zespołem, konkurencja na rynku pracy, występowania regulacji niezgodnych z prawami człowieka mają wpływ na proces integracji?
- ▶ Czas pobytu: rozróżnienie między postawami krótkoterminowych, a długoterminowych migrantów zarobkowych.
- ▶ Decyzja o emigracji, motywy, zaspokojenie potrzeb migrantów zarobkowych.
- ▶ Opinie o Polsce.
- ▶ Potrzeba przynależności: kontakty towarzyskie. Czy osoba badana spotyka się z wykluczeniem, czy istnieje przejście od integracji funkcjonalnej do zaspokojenia potrzeb uczestnictwa.
- ▶ Samorealizacja: jakie są sposoby zaspokojenia potrzeby samorealizacji, jakie są grupy odniesienia, czy następuje rozwój osobisty. Jakie są różnice w podejściu do kwestii samorealizacji między pierwszym a drugim pokoleniem.
- ▶ Plany na przyszłość: jakie są uzasadnienia planów, czy da się wskazać warunki w jakich podejmowane są decyzje dotyczące przyszłości, co powstrzymuje ich podjęcie, jakie mogą być skutki powstrzymywania się od podjęcia decyzji dla procesu integracji.
- ▶ Zaspokojenie potrzeb wyższych: czy istnieje możliwość zaspokojenia potrzeb wyższych, jak są postrzegane możliwości rozwoju zawodowego

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

- ▶ Potrzeba równości: równe traktowanie przez pracodawców, możliwość uczestniczenia w społecznościach sąsiedzkich, w kontaktach ze służbą zdrowia, brak problemów przy wynajmie mieszkania itd. Innymi słowy równe traktowanie w rolach pracownika, sąsiada, klienta, pacjenta.
- ▶ Poczucie bezpieczeństwa: brak zagrożenia, bezpieczeństwo zatrudnienia i bezpieczeństwo osobiste
- ▶ Kontakty z cudzoziemcami: czy pojawiają się sygnały wskazujące na powstawanie gett kulturowych, czy ewentualne getta są dostatecznie silne by ograniczać możliwości drugiego pokolenia imigrantów? Czy istnieje problem z grupami przestępczymi, mafią wywodzącą się z zagranicy?
- ▶ Ogólny pogląd na Polskę jako na docelowy kraj imigracji.

Podstawowe cele badania zostały zrealizowane. Uzyskaliśmy dość szeroki wgląd w problemy integracji z punktu widzenia imigrantów. ■

## Rozdział I

# Polska polityka imigracyjna i integracyjna

W tym rozdziale omówimy badania i dane, na jakich powinna być oparta doktryna i strategia polityki imigracyjnej.

Badania zaczęliśmy od próby odtworzenia istniejącej w Polsce polityki integracyjnej i imigracyjnej.

### **Rzeczywistą politykę możemy odtworzyć poprzez:**

- ▶ analizę dokumentów strategicznych poświęconych w całości lub części problemom imigracji i integracji.
- ▶ analizę przepisów prawnych dotyczących cudzoziemców,
- ▶ analizę rzeczywistych decyzji, przeprowadzoną w oparciu o dokumenty statystyczne.
- ▶ analizę informacji dotyczących wykorzystania statystyk, czyli prowadzenie odpowiednich analiz w celu przygotowania decyzji.

### **Ponadto zastanowimy się nad następującymi kwestiami:**

- ▶ Czy istnieją dokumenty określające doktrynę imigracyjną państwa?
- ▶ Czy sformułowano założenia polityki integracyjnej państwa?
- ▶ Czy w świetle istniejących dokumentów można określić główne założenia polityki imigracyjnej i integracyjnej?
- ▶ Czy istniejące przepisy i system instytucjonalny umożliwiają prowadzenie tych polityk zgodnie z założeniami?
- ▶ Czy gromadzone dane i prowadzone analizy umożliwiają kontrolę realizacji tych polityk?

Odpowiedź na pytanie o politykę rządu wobec imigracji jest niestety negatywna. Po prostu nie ma takiej polityki. Przeanalizowano szereg strategicznych dokumentów rządowych w tym:

- ▶ „Strategię zrównoważonego rozwoju” – nie zajmuje się w ogóle problematyką migracji.
- ▶ „Strategię rozwoju społeczno gospodarczego Polski Wschodniej”, która poza krótkimi uwagami dotyczącymi migracji z tych terenów nie ma żadnych strategicznych założeń dotyczących polityki imigracyjnej.

- ▶ Raport „Polska 2030” wymienia migrację w kontekście niekorzystnych zmian demograficznych, nie przytacza jednak żadnych dowodów i teorii wskazujących, że imigracja jest w stanie te problemy złagodzić.
- ▶ Dokumenty rządowe dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego nie dają żadnych podstaw teoretycznych czy politycznych do budowania konkretnych działań w polityce imigracyjnej
- ▶ Inne dokumenty: liczne rozporządzenia szczegółowe wydawane przez MPiPS i MSWiA nie odwołują się do żadnych dokumentów strategicznych. Umożliwiają tylko podjęcie działań likwidujących trudności tam, gdzie je doraźnie zauważono. Jeżeli pojawia się jakiś problem i stosowna ustawa daje upoważnienie, to problem jest rozwiązywany doraźnie bez jakiegokolwiek analizy długofalowych skutków dla strumieni imigracji i dla społeczeństwa polskiego.

Nie ma żadnej wzmianki o imigracji zarobkowej w strategicznym dokumencie dotyczącym rynku pracy pod tytułem „Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia”. W dokumencie dotyczącym strategii długofalowej „Polska 2030” wspomina się ogólnikowo problem uzupełnienia braków na rynku pracy przez imigrację, ale w bardziej konkretnej strategii krótkofalowej nie ma żadnej wzmianki na ten temat.

Wypowiedzi i dokumenty sporządzone przez związki pracodawców zawierają liczne postulaty otworzenia rynku pracy i wprowadzenia ułatwień w zatrudnianiu obcokrajowców. Jednak żadne dokumenty związków pracodawców nie wskazują na jakakolwiek wiedzę o dalszych losach imigracji i o ewentualnych obciążeniach dla państwa. Brak państwowych strategii w tej sprawie powoduje, że postulaty pracodawców nie dają się wpisać w żadną szerszą politykę. Jest to chwilowe żądanie wynikające z aktualnej sytuacji rynku pracy.

Liczne artykuły prasowe dotyczące zatrudniania cudzoziemców powołują się co najwyżej na sondażowe badania opinii pracodawców na temat przyjmowania do pracy cudzoziemców oraz wprowadzania ułatwień w ich zatrudnianiu.

Na szczególną uwagę zasługuje brak jakiegokolwiek strategii imigracyjnej ze strony związków zawodowych. Oznacza to, że ważne instytucje społeczne nie interesują się sprawą imigracji.

Partie polityczne, związki zawodowe i związki pracodawców nie zajmują się problematyką imigracyjną inaczej niż tylko doraźnie. Problematyka imigracyjna nie ma wymiaru politycznego. Co istotne, ani w programach partii politycznych, ani w ich kampaniach wyborczych nie pojawia się w ogóle kwestia obecności cudzoziemców w Polsce.

Gdyby obecność cudzoziemców stanowiła pod jakimkolwiek względem problem polityczny, niewątpliwie pojawiłby się on w kampaniach wyborczych. Trudno wyobrazić sobie by np. w kampanii wyborczej we Francji nie poruszano problemu imigracji. W Polsce w czasie kampanii politycznych pojawia się problem ściągnięcia Polaków-imiigrantów zarobkowych z powrotem do kraju i marginalnie problem repatriacji. Nawet w tym kontekście nie pojawiają się strategie postępowania wobec napływu emigrantów zarobkowych do Polski z krajów spoza Unii Europejskiej.

**Analiza przepisów prawnych wskazuje na brak jednego ośrodka koordynującego zadania związane z administrowaniem strumieniem imigrantów**

W toku rozmów z urzędnikami instytucji centralnych, wojewódzkich i samorządowych stwierdzono, że ilość imigrantów zarobkowych przebywających w Polsce w pierwszej połowie 2010 roku jest wielkością nieznaną. Administracja centralna nie ma żadnych szacunków opartych na jakichkolwiek danych. Prawdopodobnie większość z nich pracuje na czarno. Dotychczas nie podjęto próby zbadania tego zagadnienia. Pewne możliwości takiego badania dają istniejące dokumenty i statystyki wytwarzane zgodnie z obowiązującymi przepisami w toku urzędowania.

Szacunki dotyczące nielegalnych imigrantów są bardzo niedokładne. Dlatego też postanowiliśmy zmienić brzmienie pytania: skoro nie wiemy ilu dokładnie jest imigrantów zarobkowych (czy imigrantów w ogóle) to spróbujmy znaleźć odpowiedź na pytanie czy jest ich 'dużo' czy 'mało'. Czy są widoczni na ulicach, czy społeczności lokalne reagują na ich obecność? (Szczegółowo tym zagadnieniem zajmiemy się w rozdziale drugim.)

Na podstawie wywiadów w instytucjach centralnych i analizy dokumentów możemy powiedzieć, że imigrantów – łącznie z nielegalnymi – jest w Polsce na tyle mało, by nie stwarzało to presji na opracowanie polityki imigracyjnej.

Inny problem polega na tym, czy imigrantów jest na tyle dużo by usprawiedliwić utrzymanie dość rozbudowanej administracji zajmującej się ich sprawami? W zasadzie tym zagadnieniem nie zajmowaliśmy się w naszych badaniach. Powrócimy do niego tylko marginalnie w rozdziale drugim.

Regulacje dotyczące imigrantów są natury biurokratycznej i brak wymiaru politycznego powoduje, że działania wobec imigrantów nie są nakierowane na jakikolwiek cel społeczny czy ekonomiczny.

Analiza przepisów prawnych wskazuje na brak jednego ośrodka koordynującego zadania związane z administrowaniem strumieniem imigrantów. Charakteryzując przepisy dotyczące cudzoziemców w Polsce urzędnicy podkreślali, że są one bardzo rozproszone.

Pytania dotyczyły analiz łączących charakterystykę socjologiczną imigranta z określonym stanem prawnym. Istniejące dane pozwoliłyby na przeprowadzenie ważnych dla kształtowania polityki imigracyjnej analiz. Pytaliśmy także o korzystanie, przez urzędy zajmujące się cudzoziemcami, z socjologicznych i ekonomicznych ekspertyz dotyczących skutków działania istniejących przepisów. Obecnie nie korzysta się z takich ekspertyz. Zespoły naukowe przygotowują rozmaite scenariusze rozwoju sytuacji i opisy istniejącego stanu rzeczy, jednak na ogół nie stanowią one przesłanek w konkretnych procesach decyzyjnych.

Jest to zrozumiałe bowiem z ekspertyz i badań administracja mogłaby korzystać wtedy, gdy znany byłby cel działania określony przez odpowiednią doktrynę imigracyjną. Administracja ma spore doświadczenie, liczne kontakty z organizacjami pozarządowymi. Potoczna wiedza urzędników jest bardzo bogata

Jednak potoczna wiedza i doświadczenie nie wystarczają do podejmowania decyzji strategicznych. Np. przygotowując kolejne abolicje nie wykorzystano istniejących w urzędach danych do przeprowadzenia ważnych analiz. Przyjmując jako zmienną niezależną stan nielegalności/legalności mogliśmy odpowiedzieć na pytanie jakie jest prawdopodobieństwo przejścia w stan nielegalności w zależności od rodzaju dokumentów na podstawie których imigrant wjechał do Polski oraz charakterystyki położenia społecznego jak wiek, wykształcenie, zawód czy stan rodzinny. Przeprowadzenie takich analiz wymagałoby szerokiej współpracy kilku ośrodków lub powołania zespołu badawczego uprawnionego do korzy-

stania z baz danych tworzonych przez różne niezależne organa administracji publicznej. Podobne analizy można wykonać w odniesieniu do legalności zatrudnienia imigrantów.

Istniejące dane umożliwiają także analizy w celu określenia prawdopodobieństwa korzystania z opieki społecznej przez cudzoziemca w zależności od jego kwalifikacji zawodowych i wieku. Prowadzenie skutecznej polityki zakładać musi możliwość dokonywania – na istniejących danych – analiz określających zależności między różnymi zmiennymi. Na przykład jeżeli gromadzone przez instytucje państwowe informacje nie dają możliwości określenia prawdopodobieństwa korzystania z opieki społecznej przez cudzoziemca w zależności od jego kwalifikacji zawodowych i wieku, to jest to poważne utrudnienie w określaniu kierunków polityki wobec cudzoziemców.

### **Tak więc na postawione powyżej pytania możemy dać następujące odpowiedzi:**

1. Nie została sformułowana żadna doktryna imigracyjna.
2. Nie sformułowano założeń polityki integracyjnej dotyczącej sytuacji cudzoziemców poza ośrodkami pomocy.
3. W świetle istniejących dokumentów nie można odtworzyć żadnej polityki imigracyjnej i integracyjnej.
4. Istniejące przepisy wystarczają do administrowania strumieniem imigrantów, jednak nie są narzędziem realizacji jakiejś konkretnej polityki imigracyjnej.
5. Istniejące dane umożliwiają prowadzenie badań ważnych dla sformułowania polityki imigracyjnej i integracyjnej i badań dotyczących zarządzania obecnością cudzoziemców w Polsce, ale informacje te nie są wykorzystywane do żadnych analiz. Żaden dział administracji nie jest zobowiązany a nawet uprawniony do prowadzenia takich analiz.

### Polityka imigracyjna a polityka integracyjna

Zacząć należy od odróżnienia polityki integracyjnej od polityki imigracyjnej. W literaturze wyodrębnia się kilka różnych rodzajów integracji. (Bardziej szczegółowo zajmiemy się tą kwestią w rozdziale trzecim.) W tym miejscu chcemy podkreślić konieczność szczegółowego oddzielenia polityki imigracyjnej i integracyjnej.

W polskim systemie instytucjonalnym takie rozdzielenie występuje. Polityką imigracyjną zajmuje się szereg urzędów: konsulaty RP, Straż Graniczna, urzędy wojewódzkie. Polityka integracyjną zajmuje się głównie MPiPS.

Formułowanie polityki integracyjnej kierującej się długofalowymi interesami państwa polskiego musi wynikać z polityki imigracyjnej. Musi także opierać się na jasnych kryteriach by umożliwić rozważanie strat i korzyści. Polska w bliskiej przyszłości nie stanie się raczej takim krajem imigracyjnym jak na przykład Niemcy. Mniejszości narodowe w naszym kraju nie osiągną takich rozmiarów jak mniejszość turecka w Niemczech czy arabska we Francji.

Zadaniem polityki imigracyjnej jest najogólniej odpowiedzieć na pytanie z jakich powodów, w jakim celu i jak szeroko otwieramy drzwi imigrantom.

W uzasadnieniu doktryny imigracyjnej zawiera także wyobrażenie o możliwości i kosztach osiągnięcia przez imigrantów sytuacji społeczno ekonomicznej pożądanej przez doktrynę imigracyjną. Np. odnośnie ich miejsca na rynku pracy. Sformułowanie doktryny polityki imigracyjnej powinno poprzedzać sformułowanie prognozy rozwoju rynku pracy

i strategii wskazującej sposoby osiągnięcia możliwie najkorzystniejszej dla państwa sytuacji na rynku pracy. Dopiero w oparciu o takie dane i badania można określić jakie miejsce powinni zajmować imigranci. Żadne ustawy regulujące rynek pracy i określające ingerencję państwa, nie zostały sformułowane z myślą o roli imigrantów.

Możliwości i koszty osiągnięcia przez cudzoziemców określonego statusu społeczno-ekonomicznego to zadanie polityki integracyjnej.

Doktryna integracyjna dotyczy stopnia integracji, ewentualnego dążenia do pełnej asymilacji, kwestii czy z punktu widzenia interesów państwa wystarczy integracja funkcjonalna umożliwiająca swobodne funkcjonowanie na rynku pracy oraz w systemie instytucjonalnym i ekonomicznym.

Z przeprowadzonych badań (szczegóły omawiamy w dalszych rozdziałach) wynika, że integracja funkcjonalna całkowicie wystarcza, co oznacza, że obecność cudzoziemców, którzy są zintegrowani wystarczająco, by realizować swoje ekonomiczne cele przyjazdu, nie stwarza – na razie – żadnych problemów politycznych.

Należy natomiast podkreślić, opierając się po prostu na doktrynie państwa prawa, że państwo musi rozciągnąć skuteczną ochronę prawną, jak również skutecznie realizować zadania związane z legalnością pobytu. W tej chwili mamy do czynienia z sytuacją tolerowania nielegalnego pobytu i działalności gangów pośredniczących na rynku pracy. Tolerowanie nielegalności jest często uzasadniane korzyściami rozmaitych grup społecznych. Wniosek jest jeden: albo te korzyści są nieopłacalne dla naszego państwa, albo prawo jest niedoskonałe.

Polityka integracyjna, to sposoby postępowania wobec cudzoziemców tak, by były zrealizowane cele polityki imigracyjnej. Polityka integracyjna jest więc w pewnym sensie służebna wobec polityki imigracyjnej.

### **Polityka integracyjna to zespół działań legislacyjnych i organizacyjnych mających doprowadzić do określonego efektu integracyjnego:**

- ▶ cudzoziemiec legalnie realizuje cele swego przyjazdu.
- ▶ jego obecność nie wywołuje konfliktów politycznych.
- ▶ cudzoziemiec rozważa możliwość ułożenia sobie życia w Polsce (jeżeli takie zapotrzebowanie wynika z polityki imigracyjnej).

### **Żeby państwo mogło uprawiać politykę integracyjną:**

- ▶ jej cel musi być jasno zdefiniowany.
- ▶ posiadane informacje muszą umożliwić prowadzenie na bieżąco analiz koniecznych do ciągłej ewaluacji procesu integracji.
- ▶ muszą zostać określone założenia strategiczne określające działania, które państwo może podjąć dla osiągnięcia celu polityki integracyjnej (w jaki sposób państwo może oddziaływać na procesy integracji).
- ▶ musi istnieć system monitoringu skuteczności osiągania celów polityki imigracyjnej i integracyjnej.

Może być tak, że uzyskiwane efekty działania państwa wobec imigrantów będą odbiegać od założeń. Państwo może mieć niewielki wpływ na rzeczywisty przebieg integracji. Integracja to bardzo skomplikowany proces socjologiczny, polegający między innymi na budowaniu nowej tożsamości, dlatego istnieje duża szansa na pojawienie się nieprzewidzianych skutków.

### Uzasadnienia polityki imigracyjnej to zazwyczaj:

▸ **Sytuacja na rynku pracy:** jest ona oceniana jako negatywna ze względu na określone wymiary (np. wiek, kwalifikacje, skłonność podejmowania określonej pracy przez obecnych na rynku pracowników) i zakłada się, że wymiary te zostaną skorygowane dzięki wpuszczeniu na rynek pracy imigrantów.

▸ **Sytuacja na rynku inwestycyjnym:** przyjmuje się za oczywistość, że inwestycje zagraniczne na terenie Polski pociągają za sobą zatrudnienie – na ogół na czas określony – imigrantów, którzy przychodzą za kapitałem; jest to zazwyczaj grupa kierownicza.

▸ **Sytuacja demograficzna:** wiąże się pośrednio z rynkiem pracy. Generalnie zakłada się konieczność zmiany figury demograficznej, imigranci mają do tego doprowadzić.

▸ **Przepisy międzynarodowe** realizujące wartości określone w Karcie Praw Człowieka: polityka imigracyjna ogranicza się do oferowania ochrony prawnej. Polityka integracyjna dotyczy roli i miejsca uchodźców w społeczeństwie.

Brak jasno określonej polityki imigracyjnej bardzo utrudnia prowadzenie polityki integracyjnej.

Polityka imigracyjna odwołująca się do sytuacji na rynku pracy powinna być oparta na określonych danych i jest ściśle związana z polityką integracyjną. Polega to na tym, że celem polityki imigracyjnej jest to, by obecność cudzoziemca na rynku pracy nie była zakłócana przez żadne problemy związane z jego integracją, również kulturową.

Zatem do zadań polityki integracyjnej należą szczególne działania, które mają pomóc, by obecność cudzoziemca na rynku pracy przyniosła korzyść netto, to znaczy po odliczeniu wszystkich kosztów była ciągle zjawiskiem pozytywnym. Chodzi tutaj o koszty, wynikające z procesu przystosowania cudzoziemca do rynku pracy. Istnieją dwa rodzaje kosztów:

▸ **Ponoszone przez cudzoziemca,** dotyczące indywidualnego dostosowania do wymogów rynku pracy.

▸ **Ponoszone przez państwo,** do których zalicza się rozbudowa administracji na szczeblu państwowym i samorządowym oraz szczególnie istotne i lekceważone w dyskusjach o polityce imigracyjnej problemy bezpieczeństwa.

Prowadzone przez nas badania wykazały wyraźnie aktywność gangów. Każdy człowiek obecny na terenie Polski (legalnie lub nielegalnie) podlega ochronie prawnej w zakresie przestępstw przeciwko jego zdrowiu i mieniu. Walka z przestępczością ma charakter nie tylko funkcjonalny, ale i również aksjologiczny. Przestępczy charakter wielu tak zwanych „sieciami imigracyjnymi” jest oczywisty dla samorządowców i policji działającej na szczeblu lokalnym.

W świadomości samorządowców pojawia się również ciekawe zjawisko. Ponieważ przestępczość gangów i mafii ogranicza się do cudzoziemców, wielu samorządowców uważa, że to nie ich sprawa. Z punktu widzenia państwa prawa taka postawa jest nie do przyjęcia.

Szczególne jest miejsce pracodawców. Praca na czarno ma poważne znaczenie gospodarcze, według działaczy samorządowych firmy ryzykujące zatrudnianie na czarno to na ogół niebogatych firm. Na czarno zatrudniają często przedsiębiorstwa, które pozbawione takiej możliwości po prostu przestałyby funkcjonować. Jednak pominiemy na razie ekonomiczne aspekty pracy na czarno i skupmy się na jej stronie etycznej i prawnej.

Ważne są dwa aspekty pracy na czarno: wyzysk i współpraca z gangami.

Wyzysk – jeżeli pominiemy na razie aspekt ekonomiczny – ma charakter czysto etyczny i nie powoduje także konsekwencji prawnych, o ile nie prowadzi do zmuszania do działań zabronionych i nie jest związany z przemocą fizyczną.



Wyzysk to zjawisko obiektywne niezależne od subiektywnych ocen i odczuć. Wyzysk występuje w układzie imigrant – pracodawca, wtedy gdy pracodawca może zaniżyć cenę pracy wykorzystując inne czynniki niż konkurencja. Czynnikiem takim jest nielegalny pobyt. Wyzyskiem jest również zmuszanie imigranta do płacenia haraczu gangom kontrolującym rynek pracy.

Znacznie poważniejszym problemem jest współpraca z gangami. Gangi ogrywają rolę pośrednika przy zatrudnieniu nielegalnych imigrantów. Na razie – jak możemy przypuszczać na podstawie rozmów w JST i rozmów z cudzoziemcami – współpraca z gangami odbywa się bez naruszania interesów pracodawców. Nie wyklucza to jednak, że wkrótce może pojawić się element zastraszania pracodawców i wymuszania na nich określonych działań.

**Na czarno zatrudniają często przedsiębiorstwa, które pozbawione takiej możliwości po prostu przestałyby funkcjonować**

Tymi zagadnieniami nie zajmujemy się w naszym projekcie. Nie znaleźliśmy także żadnych badań rozpoznających przestępcze zaplecze nielegalnego rynku pracy i drobnego handlu (zwłaszcza bazarowego) uprawianego przez imigrantów. Warto jednak przy okazji wspomnieć, że policja jest bardzo wyczulona na wszelkie działania związane z prostytutką i handlem ludźmi związanym z rynkiem usług seksualnych.

Przewidywanie zakresu ścigania przez policję i wymiar sprawiedliwości rozmaitych przestępstw oraz koszt ochrony prawnej cudzoziemców jest bardzo ważnym elementem bilansu finansowego zysków i strat, związanych z rozwojem imigracji zarobkowej.

Policja dysponuje całkiem niezłym rozeznanieniem o nielegalnych regulacjach rynku pracy, ale rozmowy przeprowadzane w gminach, o których wiadomo, że istnieją tam znaczne ilości nielegalnych cudzoziemców pozwalają przypuszczać, że dopóki tego rodzaju przestępczość nie rozprzestrzeni się na społeczeństwo polskie, działania policji są ograniczone.

Nie są prowadzone żadne badania zależności między wzrostem imigracji a wzrostem przestępczości, mimo że dane zbierane przez policję mogłyby być wykorzystane do takich badań. Nie natrafiliśmy nigdzie na rozpatrywanie tego zagadnienia w całości polityki imigracyjnej. Należy podkreślić, że nie chodzi tylko o przestępczość której sprawcami są imigranci. Szczególnie ważna jest przestępczość wobec imigrantów, polegająca na rozmaitych wymuszeniach.

Praca na czarno i możliwość wyzysku nielegalnych pracowników niewątpliwie w pewnym zakresie jest opłacalna dla pracodawców, dla lokalnego rynku, dla nabywców. Jednak trzeba brać pod uwagę również jej skutki dla skarbu państwa w szerszej skali.

Inny ważny rodzaj kosztów, które powinny być brane pod uwagę przy określaniu polityki imigracyjnej to koszty wynikające z ewentualnych rozszczeń, które cudzoziemiec z określonym prawdopodobieństwem będzie mógł mieć wobec skarbu państwa. Słowa „z określonym prawdopodobieństwem” należy rozumieć dosłownie, decydent w zakresie polityki imigracyjnej powinien dysponować odpowiednimi badaniami, które pozwolą takie prawdopodobieństwo określić.

Badania określające prawdopodobieństwo, z jakim obecność cudzoziemca na rynku pracy przyniesie naszej gospodarce korzyść, to badania, które nie powinny musieć odwoływać się do indywidualnych wywiadów. Najprostszym sposobem byłoby badanie rozliczeń PIT i powiązanie danych z numerami PESEL.

Inny rodzaj badań, konieczny ze względu na integrację potrzebną na rynku pracy, to badania zmiennych niezależnych warunkujących pozycję na rynku. Badania dotyczą kwalifikacji zawodowych, wykształcenia, wieku itp. Odpowiednie dane znajdują się w systemach PESEL czy POBYT. Ponadto w urzędach wojewódzkich znajdują się pełne informacje o cudzoziemcach, którzy nie „zniknęli” zaraz po wygaśnięciu legalności dokumentów na podstawie których przekroczyli granicę. Dane te znajdują się w teczkach personalnych, często mają też postać elektroniczną. Wykonanie badań określających różne drogi i strategie podejmowane przez cudzoziemców w zależności od ich charakterystyki socjologicznej byłoby możliwe. Jednak żaden z organów administracji nie jest tym zainteresowany.

Istnieją badania i analizy robione na próbach uczestników rynku pracy. Jednak na ogół nie obejmują one zarówno nielegalnie przebywających, jak i nielegalnie zatrudnionych cudzoziemców. Badania można by przeprowadzić wykorzystując dane gromadzone przez urzędy zajmujące się cudzoziemcami oraz dane zawarte w systemach PESEL, ZUS i urzędach skarbowych. Realizacja takich badań wymagałaby rządowego programu. Żadne instytucje badawcze czy organizacje pozarządowe działające dzięki grantom z środków europejskich czy innych środków publicznych nie będą w stanie przeprowadzić tak szeroko zakrojonych i wiarygodnych badań określających socjologiczne korelaty „opłacalności” ekonomicznej imigrantów oraz podejmowanych strategii zdobywania pożądanego statusu prawnego. Wykonanie takich badań wymaga nie tylko środków finansowych, ale i aktywnej współpracy ze strony dysponentów danych. Warto dodać, że aby decyzje w polityce imigracyjnej były dobrze uzasadnione, potrzebne są jeszcze badania dotyczące prognozy wyniku ekonomicznego bez zatrudniania cudzoziemców. Należy brać pod uwagę wzrost wydajności pracy i być może zwiększającą się różnicę między kwalifikacjami oferowanymi w przyszłości przez cudzoziemców, a kwalifikacjami na rynku pracy za 10 lat.

Polityka integracyjna ma zapewnić maksymalną efektywność ekonomiczną polityki imigracyjnej. Aby określić efektywność ekonomiczną polityki imigracyjnej trzeba jasno określić oczekiwany efekt/cel polityki integracyjnej. To znaczy odpowiedzieć na pytanie: kiedy cudzoziemiec jest zintegrowany pod względem materialnym, kulturowym, społecznym, psychologicznym, cywilnym (prawnym) w takim stopniu, że możemy uznać, iż będzie on realizował cele polityki imigracyjnej, na przykład osiągnie na rynku pracy pozycję korzystną ze względu na politykę zatrudnienia.

Integrację wystarczającą by realizować cele ekonomiczne polityki imigracyjnej nazywamy integracją funkcjonalną. Przyjmując punkt widzenia cudzoziemca integracja funkcjonalna to stopień adaptacji niezbędny do osiągnięcia przez imigranta ekonomicznego celu imigracji.

**„Problem cudzoziemców w Polsce po raz pierwszy pojawił się na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to Szwecja odesłała nielegalnych imigrantów, którzy dostali się do niej przez Polskę**

Określenie ekonomicznych efektów polityki imigracyjnej państwa jest znacznie trudniejsze. Nie istnieją żadne bazy danych pozwalające określić ekonomiczne skutki pracy na czarno. Można przyjąć, że rozpoznajemy tylko skutki ekonomiczne pracy legalnej. To będzie zasadniczy wskaźnik do sformułowania polityki imigracyjnej.

W naszych badaniach pominęliśmy całkowicie specyficzną imigrację zarobkową związaną z inwestycjami zagranicznymi. Z punktu widzenia problematyki integracji byłaby to grupa interesująca przede wszystkim ze względu na procesy integracji kulturowej. Jednak nasz projekt przewiduje skupienie się na problematyce integracji na rynku pracy i związanej z tym integracji kulturowej. Cudzoziemcy, którzy przybyli do Polski za kapitałem raczej nie muszą przechodzić procesu integracji by zająć pozycję na rynku. Dlatego grupę tę w badaniach pomijamy. Ze względów czysto formalnych (przeznaczenie grantu) nie zajmujemy się też problemem integracji uchodźców. Pominięcie tej grupy w sposób oczywisty wypacza obraz procesów integracji.

### **Cudzoziemiec staje się obiektem polityki integracyjnej od chwili przybycia do Polski. Na tym etapie konieczne są:**

- ▶ Założenia ogólne dotyczące pożądanego przebiegu pobytu w Polsce różnych grup cudzoziemców.
- ▶ Sposoby wpływania na podjęcie najbardziej pożądanых decyzji co do przebiegu pobytu przez samych cudzoziemców.

### **Mogą to być imigranci legalni, nielegalni bądź uchodźcy.**

Imigrantów nielegalnych także warto ściślej zdefiniować: nielegalnie można przekroczyć granicę lub stracić legalność w dowolnym punkcie procesu legalizacyjnego. Sprawa nielegalnego przekroczenia granicy nie należy w ogóle do zakresu polityki wobec cudzoziemców. Natomiast utrata legalności na jakimkolwiek etapie procesu legalizacyjnego powinna być rozpatrywana z punktu widzenia polityki imigracyjnej. Zdarza się bowiem, że cudzoziemiec o określonej charakterystyce socjologicznej i ekonomicznej, który ma szansę spełnić w określonym czasie kryteria stopnia integracji zostałyby w Polsce, jednak ze względu na dokumenty wymagane do zezwolenia na pracę z powodu chwilowej dekoniunktury na rynku pracy utracił podstawy do pobytu. Wówczas mamy do czynienia z błędem polityki imigracyjnej.

Warto podać przykład. Jednym z często podnoszonych problemów stających przed Polską jest ujemny przyrost naturalny. Z przeprowadzonych badań wynika, że otwierający się rynek opieki nad starymi ludźmi i bardzo chłonny rynek pomocy domowych oraz opiekunek do dzieci powoduje napływ młodych kobiet. Nie istnieje żadna polityka ułatwiająca taką imigrację. Młode kobiety poszukujące pracy w tych sektorach rynku deklarowały w wywiadach chęć pozostania w Polsce. Znalezienie partnera jest ważnym elementem w planach tych imigrantek, a nawet jest wymieniane jako jedna z przyczyn przyjazdu. Nie tylko nie istnieje żaden system zachęcający tę grupę do przyjazdu do Polski, ale również nie ma żadnych ułatwień w zdobywaniu stabilnego statusu prawnego.

## Podsumowanie

Często można spotkać twierdzenia, że homogeniczny charakter społeczeństwa polskiego i brak doświadczenia ostatnich kilku pokoleń Polaków w kontaktach z odmiennymi etnicznie i kulturowo grupami sprawiają, że Polska nie jest dobrze przygotowana na wyzwania

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

niesione przez procesy napływu cudzoziemców. Polska wypełnia obowiązki nałożone przez Instytucje Europejskie i tworzy właściwe procedury mające na celu usprawnienie procesu integracji cudzoziemców. Większość tych działań ma jednak charakter przede wszystkim formalno-prawny.

Problem cudzoziemców w Polsce po raz pierwszy pojawił się na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to Szwecja odesłała nielegalnych imigrantów, którzy dostali się do niej przez Polskę. Jeden z urzędników instytucji centralnej wspomina zamieszanie, jakie ten fakt wzbudził: nie wiadomo było, co robić z 1000 ludzi, nie było żadnych ośrodków dla imigrantów czy procedur ich naturalizowania itp.

Od tego czasu wytworzono i udoskonalano procedury. W tej chwili istnieje instrumentarium prawne i instytucjonalne pozwalające urzędnikom zarządzać napływem cudzoziemców, w takich ilościach, jakie obecnie obserwujemy.

Przepisy powstawały jednak tylko jako reakcja na bieżące problemy a nie jako wynik rządowej polityki wobec imigracji. Badając urzędy centralne stwierdziliśmy brak jakiegokolwiek rządowej strategii w tej sprawie. Brak także określenia potrzeb i oczekiwań odnośnie imigracji.

Polska nie wypracowała jeszcze polityki imigracyjnej, która odpowiadałaby na kluczowe pytanie: czy zamykamy drzwi przed imigracją zarobkową, czy też chcemy przyjmować imigrantów zarobkowych?

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów Unii Europejskiej wypracowanie takich modeli w najbliższych latach jest niezbędne. ■

## Rozdział II

# Cudzoziemcy w gminach

Kwestia cudzoziemców jest problemem urzędniczym w Polsce. Wobec obcokrajowców nie prowadzi się żadnej długofalowej polityki, a wyłącznie administruje bieżącymi sprawami wynikającymi z ich obecności w kraju. Badając urzędy centralne stwierdziliśmy brak jakiegokolwiek rządowej strategii w tej sprawie. Brak także określenia potrzeb i oczekiwań odnośnie imigracji. W rozdziale pierwszym staraliśmy się dowieść, że w skali państwa obecność cudzoziemców nie stanowi problemu polityczno-społecznego

W tym rozdziale zajmiemy się zagadnieniem obecności cudzoziemców w gminach. Czy jest to problem społeczny i polityczny dla społeczności lokalnych, a jeżeli tak, to jak JST radzą z nim sobie wobec braku jakiegokolwiek strategii i polityki Rządu.

Problem polityczny musiałyby wynikać z konfliktów z szeroko rozumianymi interesami mieszkańców gminy. Nie chodzi tylko o konflikty o charakterze ekonomicznym: za konflikt uznalibyśmy również naruszenie postaw i przekonań ksenofobicznych ludności.

Fakt, że na poziomie państwa sprawa cudzoziemców nie przybrała form politycznych nie oznacza, że problem taki nie pojawia się w skali lokalnej. Chodziło nam przede wszystkim o zbadanie, co powoduje ewentualne problemy. Zdefiniowaliśmy kilka podstawowych czynników:

- ▶ Konkurencja na rynku pracy.
- ▶ Konkurencja w handlu detalicznym.
- ▶ Zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego ze względu na zachowanie cudzoziemców.
- ▶ Wrogie, niechętnie reakcje ludności (postawy ksenofobiczne).

Zbadaliśmy czy występują trudności w kontaktach cudzoziemców z urzędami lokalnymi. Zakładaliśmy, że występowanie tego rodzaju trudności może być zwiastunem poważniejszych zjawisk. Chodziło przede wszystkim o to, że trudności w załatwianiu spraw urzędowych mogą skutkować:

- ▶ **Po stronie urzędu** chęcią reformy administrowania sprawami cudzoziemców przez powołanie specjalnych służb, zmianę uprawnień i inne czynności.
- ▶ **Po stronie cudzoziemców** skutki mogą być znacznie poważniejsze. Cudzoziemcy napotykać na trudności w załatwianiu spraw urzędowych mogą starać się unikać

w ogóle załatwiania takich spraw, tworzyć nielegalne sieci, korzystać z reprezentantów kontrolowanych przez świat przestępczy.

Na poziomie gmin, ewentualne naruszenie interesów (zarówno ekonomicznych jak i opartych na ksenofobii) miejscowej ludności nie wymaga dużej liczby cudzoziemców. W układzie konkretnie zdefiniowanych interesów wystarczy niewielka ilość konkurentów, by doprowadzić do konfliktu. W czasie badania pilotażowego natrafiliśmy na konflikt związany z obecnością kilkunastu dzieci cudzoziemskich w jednej szkole. Konflikt rozwiązano poprzez rozdzielenie dzieci na kilka innych szkół. W innej gminie konflikt dotyczył handlu bazarowego i był związany z obecnością kilku kupców.

Zatem mimo, że dane z poziomu centralnego wskazywały na nieistnienie politycznego „problemu cudzoziemców”, badania pilotażowe umocniły nas w przekonaniu, że warto jednak badać ten problem na poziomie gmin.

Problem polityczny w demokracji zawsze powoduje reakcję polityków. Jeżeli obecność cudzoziemców w gminie stanowi taki problem, to zarząd gminy będzie podejmował rozmaite kroki by go rozpoznać i opanować. Gdybyśmy przeprowadzili badania opinii publicznej i pytali mieszkańców gminy czy obecność cudzoziemców jest widoczna i odczuwalna oraz jakiego rodzaju reakcje wywołuje wśród miejscowej ludności, moglibyśmy tylko dowiedzieć się jak postrzeganie cudzoziemców koreluje się z cechami socjologicznym i badanych. Takie badanie pozwoliłoby ewentualnie prognozować rozwój konfliktów.

Dlatego też zasadne wydawało się skierowanie do zarządu gminy/powiatu pytań o reakcję ludności na obecność obcokrajowców w gminie. Urzędnikom zadano pytanie czy obecność cudzoziemców jest odczuwalna, zauważalna i jakie grupy etniczne są szczególnie widoczne oraz jak mieszkańcy gminy reagują na obecność cudzoziemców. Oto przykładowe reakcje urzędów:

► *Trudno jest odpowiedzieć na to pytanie, bo do urzędu nie docierają żadne informacje na podstawie których można by było ten stosunek scharakteryzować. Na podstawie własnych obserwacji i opinii panujących w urzędzie można powiedzieć, że jest to stosunek który cechuje pewien dystans, baczna obserwacja, ale nie jest on ani agresywny, ani niechętny.*

► *Trudno jest mi udzielić szerszej wypowiedzi na ten temat. Moim zdaniem jest im to zupełnie obojętne pobyt cudzoziemców na terenie naszej gminy nie budzi żadnych reakcji ani komentarzy. Bo ani pojawienie się azjatyckiej restauracji w której pracują Chińczycy, bądź Wietnamczycy, ani założenie i prowadzenie dużego gospodarstwa rolnego przez Belga nie wzbudziła żadnej reakcji czy komentarzy.*

► *Urząd nie prowadził badań w tym kierunku, mieszkańcy nie zgłaszali się również do tut. Urzędu ze skargami bądź innymi opiniami na ten temat.*

Reakcja ludności nie wymaga przeprowadzenia działań politycznych mających na celu poprawienie sytuacji obcokrajowców czy wprowadzenia praw umożliwiających funkcjonowanie cudzoziemcom w polskim systemie prawnym. W dalszych częściach niniejszego opracowania stanie się jasne, że nawet w nielicznych gminach gdzie wystąpiły konflikty

**» Ewentualne  
naruszenie interesów  
(zarówno  
ekonomicznych  
jak i opartych na  
ksenofobii)  
miejscowej ludności  
nie wymaga dużej  
liczby cudzoziemców**

interesów władze JST nie widzą w tym „problemu politycznego” rozstrzyganego na czyjaś korzyść, ze względu na realizowane programy partii politycznych czy strategię rządową. Decyzje są doraźne i intuicyjne, co oczywiście nie znaczy, że są złe.

W odpowiedziach koncentrowano się na różnych aspektach dotyczących obecności cudzoziemców: od spraw obecności na rynku pracy do drażnienie „innością”. Poza jednym przypadkiem szczególnym, gdzie blisko miasta znajdują się dwa ośrodki dla uchodźców, nie stwierdzono niczego, co można by uznać za problem polityczno-społeczny wywołany obecnością cudzoziemców.

Obecność cudzoziemców nie jest na poziomie społeczności lokalnych problemem politycznym. W nielicznych przypadkach pojawiły się kwestie związane z konkurencją na rynku pracy i w handlu detalicznym. Również ewentualne zachowania będące negatywnymi reakcjami na „obcych”, wynikające z nietolerancji etnicznej lub religijnej nie osiągnęły poziomu problemu politycznego.

Z badań absolutnie nie wolno wyprowadzić wniosku, że obecny brak agregowania się negatywnych reakcji do poziomu politycznego wskazuje na to, że w przyszłości – gdyby nastąpiło zwiększenie ilości cudzoziemców – problemy polityczne się nie pojawią. Obecny brak negatywnych reakcji na cudzoziemców nie da się interpretować jako trwałe elementy postaw Polaków.

Dodatkowo o braku politycznego wymiaru obecności cudzoziemców świadczy fakt, że w gminach – poza wyjątkami – nie odbywają się żadne narady, nie podejmuje się formalnych decyzji (wykraczających poza rutynowe administrowanie) związanych z obecnością cudzoziemców.

W kwestionariuszu zadaliśmy pytanie czy w tej kadencji Rada Gminy prowadziła jakąś debatę na temat cudzoziemców w gminie, oraz czy w Zarządzie Gminy odbywały się jakieś dyskusje, narady związane z obecnością cudzoziemców na terenie gminy itp. Narady mają miejsce tylko wtedy, gdy konkretna grupa obywateli zgłasza protest. W jednej z gmin taki protest zgłosili kupcy. W rezultacie odbyła się narada, podczas której podjęto uchwałę i cudzoziemcom wyznaczono inne miejsce do handlu. Brak narad potwierdza tezę, że jak na razie, kwestia cudzoziemców jest problemem rozstrzygalnym administracyjnie. Stosowanie istniejących przepisów całkowicie wystarcza, nie jest to problem polityczny. Nieliczne przypadki, gdy poświęcono czas rozwiązaniu jakiegoś problemu to przypadki banalne. W związku z czym najprawdopodobniej to nie władza JST uchyla się od rozwiązywania problemów – w ogromnej ilości gmin problemy po prostu nie występują.

Reprezentanci gmin wypełniający ankietę zwracali uwagę, że nawet w gminach o dużej ilości imigrantów zarobkowych władze gminy mogą nie mieć informacji dotyczących nielegalnego pobytu i nielegalnego zatrudnienia. To również świadczy o tym, że obecność nawet kilkuset imigrantów nielegalnych nie stanowi problemu politycznego. W kilku gminach, odbywające się narady dotyczyły bardzo konkretnych problemów, które były skutecznie rozwiązywane w oparciu o istniejące przepisy. Oto przykładowe odpowiedzi z ankiet:

▶ *Tak, odbywały się dyskusje z udziałem rodziców, którzy protestowali przeciwko zbyt dużej liczbie cudzoziemskich dzieci w klasach. Na koszt gminy zorganizowano transport i rozparcelowanie dzieci cudzoziemskich w różnych szkołach na terenie gminy i poza nią. Nieformalnie, sporadycznie odbywały się rozmowy na tematy poświęcone cudzoziemcom.*

▶ *Tak wielokrotnie. Były dyskusje na temat handlu, lokalni biznesmeni czuli się zagrożeni. Chcieli, żeby handel nie odbywał się w pobliżu ich miejsc pracy. Postulowali o ochronę interesów polskich kupców”*

Badani stwierdzali, że mają miejsce różne nieformalne dyskusje, które jednak nie prowadzą do wprowadzenia sprawy do porządku obrad np. podczas spotkań Rady Miejskiej. Świadczy to o tym, że władze gmin mają wiedzę o sytuacji, jednak po prostu uważają, że – jak powiedział burmistrz w jednej z badanych gmin – „na razie nie trzeba podejmować żadnych konkretnych działań”, co nie znaczy, że nie dostrzegają różnych spraw i problemów.

Ponieważ nie ma oficjalnej strategii i polityki imigracyjnej, nie istnieją rządowe programy dotyczące cudzoziemców, zatem samorządowcy nie mają oficjalnego stanowiska na ten temat.

### Problemy wynikające z obecności imigrantów legalnych i nielegalnych w gminie:

Wiemy już, że obecność cudzoziemców nie jest problemem politycznym oraz źródłem konfliktów i agregacji interesów. Nie oznacza to bynajmniej, że nie istnieją problemy; po prostu – przynajmniej na razie – nie nabierają one wymiaru politycznego. Zadaliśmy w ankiecie szereg pytań dotyczących opinii samorządowców na temat różnych problemów, zaczynając od obecności dzieci cudzoziemskich w szkołach, poprzez obecność cudzoziemców na rynku pracy, aż do spraw bezpieczeństwa, budownictwa mieszkaniowego i innych.

Charakterystyczna jest odpowiedź w jednej z gmin:

► *Żadnych problemów. Raczej dobre strony, jeżeli tacy cudzoziemcy [to znaczy nielegalni – przyp. J.S.] są w gminie, bo pracują tam gdzie Polacy się nie zgłaszają.*

Oficjalnie gminy o nielegalnych cudzoziemcach nie wiedzą, ale nieoficjalne opinie są takie, że obecność nielegalnych imigrantów jest dla gminy korzystna: praca na czarno czy konkurencja na rynku pracy są z punktu widzenia gmin zjawiskami pozytywnymi. Cudzoziemcy nie powodują problemów, a przynoszą korzyść. Jednak zdania na ten temat są podzielone:

► *napływ imigrantów powoduje wzrost przestępczości. Nie chodzi o przestępstwa dokonywane przez migrantów, lecz o to, że stają się oni obiektem działania grup przestępczych (handel fałszywymi dokumentami, wymuszenia). Powoduje to obciążenia finansowe związane choćby z koniecznością zwiększenia liczby policyjnych patroli. W momencie pojawienia się większej liczby migrantów natychmiast niemal, po 2-3 tygodniach, rośnie poczucie zagrożenia mieszkańców. Przy czym związane to jest z samą obecnością obcych, w oderwaniu od realnego zagrożenia. Choć policja nie rejestruje dokonywanych przez nich przestępstw/wykroczeń, to jeśli np. Komuś zginie pranie ze sznurka, uszkodzowany jest święcie przekonany, że to na pewno imigrant ukradł.*

► *Fakt obecności cudzoziemców nigdy nie stwarzał problemów. Nie rodził ich i nie rodzi zwiększony napływ cudzoziemców handlujących na bazarach w dni targowe, mimo, że wiemy iż sprzedaje się tam i papierosy i alkohol bez akcyzy. Dla mieszkańców miasta którzy mają niskie dochody i w którym jest bardzo duże „rzeczywiste bezrobocie” możliwość zrobienia „tanich” zakupów nie jest zjawiskiem niekorzystnym, mimo że może nie wszystko tam odbywa się w zupełnej zgodzie z prawem.*

Oficjalnie nic nie wiadomo o nielegalnych imigrantach. W praktyce jednak gminy są świadome ich obecności, a mieszkańcy gminy postrzegają ich raczej pozytywnie. „Nie ma problemów”, „nie monitorujemy”, „policja nie zgłasza takich problemów”, „nie mamy żadnych sygnałów od ludności” itp., to najczęściej pojawiające się odpowiedzi ze strony reprezentantów gmin.



Ważnym zagadnieniem jest bezpieczeństwo, choć ten problem, jak wspominaliśmy powyżej, spontanicznie wyływa tylko w niektórych gminach. Samorządowcy pytani ogólnie o problemy z cudzoziemcami (również z nielegalnymi) myślą raczej o aspektach ekonomicznych niż o bezpieczeństwie. Jest to sytuacja w której interes ekonomiczny czy interes mieszkańców jest ważniejszy od prawa. Sytuacja ta jest bardzo niekorzystna i demoralizująca. Jeżeli prawo jest niezgodne z interesem ekonomicznym, czy szerzej rozumianym interesem państwa, należy je być może zrewidować, ale nie omijać.

Zapytaliśmy czy władze gmin podejmowały jakąś współpracę ze Strażą Graniczną lub policją w sprawie nielegalnych imigrantów. Tylko w jednej badanej gminie taka akcja miała miejsce. Powodem nie było oczywiście wymuszenie prawa. Gmina wiedziała o obecności nielegalnych imigrantów, jednak nie reagowała dopóki nie było to wymuszone zachowaniem samych imigrantów.

Jak wynika z rozmów policja jest nieźle zorientowana w obecności nielegalnych imigrantów. W niektórych gminach wie o działalności nielegalnych instytucji na rynku pracy. Zadaliśmy w związku z tym pytanie, czy policja dzieli się oficjalnie tą wiedzą z władzami gminy? Czy policja przygotowuje dla gminy jakieś informacje o problemach przestępczości cudzoziemców? Czy dostarcza pisemnych informacji, referuje na obradach rady gminy itp.? Czy, oprócz składania corocznego raportu policja i władze gminy organizują narady czy spotkania w sprawie cudzoziemców?

Wyszczególnianie w policyjnych raportach przestępstw cudzoziemców mogłoby wskazywać, że z punktu widzenia bezpieczeństwa taki problem rzeczywiście występuje lub że w przekonaniu decydentów należy 'na wszelki wypadek' szczególnie dokładnie analizować tę grupę. Jak wiemy, policja dostarcza informacje o cudzoziemcu przy okazji wszelkich działań legalizacyjnych ze strony wojewody.

Żadne odpowiedzi nie wykazywały, iż przestępczość cudzoziemców wykracza poza ramy normalnych zagrożeń. Ludność nie sygnalizuje poczucia większego zagrożenia. Jednak możliwe, że brak regulacji na rynku pracy czy rozwój handlu detalicznego prowadzonego przez cudzoziemców w przyszłości może spowodować rozwój różnego rodzaju grup przestępczych

Poza wydarzeniami w Łomży cudzoziemcy nie byli ofiarami przestępczości na tle etnicznym, w związku z czym nie jest to problem władz lokalnych. Gminy nie wymagają dodatkowych raportów policji w sprawie cudzoziemców, co świadczy o tym, że zagrożenie bezpieczeństwa ze strony cudzoziemców jest traktowane jako problem policji, która daje sobie z nim radę.

W nielicznych przypadkach policja podejmuje akcje wobec cudzoziemców w związku z ich nielegalną działalnością, są to jednak akcje sporadyczne. Faktycznie nie istnieje potrzeba wyodrębniania grupy cudzoziemców w ramach ochrony porządku. W żadnej z badanych gmin w corocznych rutynowych raportach policji skierowanych do władz JST nie wyróżniano w jakiś szczególny sposób przestępstw dokonanych z udziałem cudzoziemców.

**Gmina/powiat nie ma uprawnień umożliwiających jej prowadzenie wobec cudzoziemców jakichkolwiek programów własnych.** Mimo to gmina w wielu aspektach może prowadzić wobec cudzoziemców określoną politykę: cudzoziemcy mogą otrzymywać dogodnie lokalizacje czy koncesje. Na pytanie zadane w ankiecie czy gmina ma jakąś własną politykę wobec cudzoziemców udzielono przykładowo następujących odpowiedzi:

► *Nie mamy specjalnego programu, ani nawet regulaminu.*

► *Miasto posiada dokument definiujący strategię rozwiązywania problemów społecznych, który obejmuje także część problemów dotyczących grup etnicznych, cudzoziemców i repatriantów. Dokument jest hasłowy pod tym względem. Nie ma programów operacyjnych nastawionych tylko na cudzoziemców. (duże miasto o znacznej ilości cudzoziemców)*

► *Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku prowadzi program pilotażowy dotyczący integracji cudzoziemców ze środowiskiem Polaków. W ramach tego programu finansowanego z budżetu wojewody podlaskiego wypłacana jest rodzinom czeczeńskim pomoc finansowa na wynajem mieszkania oraz naukę języka polskiego, która to pomoc jest częścią aklimatyzacji tego społeczeństwa w naszym mieście.*

To jedyny wśród zbadanych 66 gmin przypadek, gdy miasto (powiat grodzki) podjęło inicjatywę. Warto jednak zwrócić uwagę, że program skierowany jest do uchodźców, a nie do legalnych i nielegalnych imigrantów zarobkowych.

► *Tak, ale nie jest to [polityka gminy wobec cudzoziemców – przyp. J.S.] sformalizowane. Zwracamy uwagę, żeby dzieci imigrantów miały dostęp do edukacji, chodziły na dodatkowe zajęcia.*

Odpowiedź na pytanie czy władze gminy kształtują jakąś własną politykę wobec cudzoziemców, jest jednoznacznie negatywna. Gminy nie mają żadnej własnej polityki. W jednym przypadku w odpowiedzi na pytanie o tworzenie się „dzielnic” cudzoziemskich pada odpowiedź:

► *Nie, polityka niepisana miasta jest taka, żeby dążyć do integracji, dlatego mieszkają w rozproszeniu*



**W jednej z gmin stwierdzono, że gdy pojawi się problem, to państwo przyjmie jakąś politykę a wtedy samorządy się dostosują**

Reprezentant gminy wyjaśniał, że jakiegokolwiek sformalizowanie takiej polityki mogłoby doprowadzić do różnych protestów, skandali itp. Dotykamy tu innej bardzo ważnej sprawy związanej z formułowaniem polityki wobec cudzoziemców. Jest to problem tak zwanej „poprawności politycznej”, czyli rozmaitych nieformalnych zasad regulujących politykę wobec imigrantów. W bardzo wielu gminach respondenci zwracali uwagę, że najlepiej integrują się Słowianie pochodzący z wschodniej granicy. Kilku badanych Ukraińców podkreślało bliskość kulturową, łatwość nauczania się języka, a nawet to, że kiedyś byliśmy w jednej Rzeczypospolitej. Jednak o wielu takich sprawach nie można swobodnie mówić. Sformułowanie dyskursu, czyli ram pojęciowych, w których będziemy

dyskutować o imigracji powinno wynikać z szerokiej dyskusji społecznej. Projekty strategii rządowych powinny być zaczynem takiej dyskusji. W większości przypadków badani przedstawiciele zarządów gmin stwierdzają, że nie ma potrzeby tworzenia jakiejś polityki wobec cudzoziemców.

Jest też drugi ważny aspekt odpowiedzi na to pytanie. Badani nie bardzo wyobrażają sobie, na czym polityka gminy wobec cudzoziemców mogłaby polegać. Odpowiedzi są zróżnicowane. Dyskurs określający politykę wobec cudzoziemców jest bardzo szeroki, ale zarazem bardzo płytki. Wyrażane poglądy są powierzchowne, zdroworozsądkowe, dotyczą zarówno problemów tolerancji, jak i problemów z handlem ulicznym i konkurencją, aż do zabezpieczenia socjalnego. W ramach tego dyskursu toczą się dyskusje i rozmowy o cudzo-

ziemcach w naszym społeczeństwie. Władze JST nie koncentrują się szczegółowo na konkretnym elemencie dyskursu czy grupie problemów. W ankietach nie podkreślano specjalnie ani problemów pozyskiwania cudzoziemców, ani pozbywania się ich z terenu gminy (wyjątek stanowi tutaj Łomża). Brak państwowej strategii i polityki wobec cudzoziemców oraz fakt, że sytuacją cudzoziemców zajmują się urzędy państwowe a nie samorząd sprawiają, że opinie i przekonania władz JST tej sprawie nie różnią się od potocznej opinii publicznej. W jednej z gmin stwierdzono, że gdy pojawi się problem, to państwo przyjmie jakąś politykę a wtedy samorządy się dostosują. Ale zanim państwo nie stworzy polityki wobec cudzoziemców, to gmina nie będzie niczego robić na własną rękę. Jest to często sportykana postawa. Są też inne:

▶ *Przyjeliśmy ich do siebie, pozwalamy mieszkać i pracować. Nie utrudniamy im pracy, wydajemy pozwolenia, mimo, że nieraz stanowią konkurencję dla bezrobotnych Polaków czy kupców.*

Ta wypowiedź jako jedyna formułuje konkretną politykę gminy. Jak widać, mimo że cudzoziemcy stanowią konkurencję dla Polaków, nie oznacza to, że nie będą oni przyjmowani na terenie gminy. Co ciekawe, brakuje bardziej szczegółowej analizy tego, kto korzysta, a kto traci na tej konkurencji, gdyż nie przeprowadzono na ten temat żadnych badań. Brak szczegółowych planów i pomysłów ilustruje następująca wypowiedź:

▶ *Miasto posiada dokument definiujący strategię rozwiązywania problemów społecznych, który obejmuje także część problemów dotyczących grup etnicznych, cudzoziemców i repatriantów. Dokument jest hasłowy pod tym względem. Nie ma programów operacyjnych nastawionych tylko na cudzoziemców.*

## Rynek pracy

Obecność cudzoziemców na rynku pracy jest niewątpliwie najważniejszym problemem polityki integracyjnej i imigracyjnej. W rozdziale pierwszym wskazywaliśmy na brak badań i analiz prowadzonych w ramach programów rządowych. Badania ekonomicznych aspektów obecności cudzoziemców na rynku pracy wymagają dostępu do danych znajdujących się w różnych instytucjach państwowych, a zwłaszcza w PESEL, ZUS, urzędach skarbowych i urzędach wojewódzkich. Żadna z powyższych instytucji nie posiada danych zbiorczych na temat sytuacji cudzoziemców w Polsce.

Podobnie jak inne ośrodki badawcze Stowarzyszenie Wolnego Słowa stara się poznać sytuację obecności cudzoziemców na rynku pracy niejako pośrednio. W analizach przeprowadzanych przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego zajmowano się problemem substytucyjnej czy komplementarnej roli pracowników cudzoziemskich na polskim rynku pracy. Bardzo ważne są badania pracodawców i ich punktu widzenia na zatrudnianie cudzoziemców.

Jak już stwierdziliśmy wcześniej, interesy pracodawców, państwa i związków zawodowych w zakresie zatrudniania imigrantów nie pokrywają się. Badania w gminach miały pokazać jak w skali lokalnej rozkłada się zainteresowanie imigrantami ze strony różnych podmiotów działających na rynku pracy i regulujących rynek pracy. Zadawaliśmy w gminach/powiatkach szczegółowe pytania dotyczące niekorzystnych stron obecności cudzoziemców (zarówno tych pracujących legalnie, jak i nielegalnie) na lokalnym rynku pracy.

Wśród negatywnych stron zatrudniania cudzoziemców wymieniana jest konkurencja na rynku pracy wobec Polaków oraz konkurencja ze strony cudzoziemców zajmujących się handlem detalicznym. Niekorzystne elementy konkurencji bywają także odmiennie inter-

pretowane. Sprowadzenie dużej ilości robotników ukraińskich do jednego z większych zakładów w gminie, w której bezrobocie jest bardzo wysokie wynikało z faktu, że nie można było znaleźć pracowników polskich. W jednej gminie użyto określenia „człowiek socjalny”. Strategia ludzi socjalnych polega na podejmowaniu pracy po to, by przejść potem z powrotem na zasiłek. Możliwość sprowadzenia do pracy cudzoziemców utrudnia tę strategię. Co ciekawe, władze gminy mające bardzo bezpośrednie doświadczenie z problemami bezrobocia, nie zawsze uznają konkurencję na rynku pracy za zjawisko negatywne. Brak strategii rządowej i dogłębnych badań rynku pracy powoduje, że cudzoziemska konkurencja na rynku pracy jest bardzo stereotypowo widziana, jako ewentualna przyczyna politycznych kłopotów z polskimi bezrobotnymi. Bardzo istotny jest w świetle braku rządowych strategii problem sprzeczności interesów władz JST. Władze JST są zainteresowane zmniejszaniem bezrobocia i zdobywaniem rozmaitych funduszy na walkę z bezrobociem. Z drugiej strony JST zainteresowane są utrzymywaniem na rynku i rozwojem firm działających na terenie gminy. Drobne firmy często mają szansę przetrwać tylko dlatego, że mogą po znacznie niższych kosztach zdobyć pracowników cudzoziemskich na nielegalnym rynku pracy. W jednej z gmin udało nam się zaobserwować następujący mechanizm: w gminie jest znaczne bezrobocie, władze starają się z powodzeniem o różne fundusze publiczne na zwalczanie bezrobocia (zwłaszcza na szkolenia). Obecność nielegalnych cudzoziemców na lokalnym rynku pracy pozwala zatrudniać ich za niską stawkę i w ten sposób utrzymuje się parę firm będących w trudnej sytuacji. Zadowoleni są wszyscy.

Potwierdza się także teza, że gdyby cudzoziemcy nie pracowali nielegalnie, to bardzo wielu nie znalazłoby pracy w ogóle. Konkurencja w pracy nielegalnej jest oczywiście bardzo silna. Musimy pamiętać, że pracodawcy także ryzykują zatrudniając nielegalnie. Ryzyko polega nie tylko na tym, że sprawa może się wydać. Chodzi także o relatywną bezkarność pracownika nielegalnego odnośnie rzetelności i uczciwości. Konkurencja w pracy nielegalnej ograniczona jest głównie do prac sezonowych, dorywczych i w sektorze pomocy domowych. Nielegalny rynek pracy to także rynek, na którym są obecni Polacy – „ludzie socjalni”. Wynikające z konkurencji spory załatwiane są na ogół bez odwoływania się do policji. Policja zwraca uwagę, że opisana sytuacja bardzo sprzyja przestępczości.

### **Proponujemy określenie nielegalny rynek w odróżnieniu od nielegalnej pracy, ponieważ składają się na niego aż trzy rodzaje nielegalności:**

- ▶ praca na czarno.
- ▶ nielegalny pobyt.
- ▶ działalność gangów zajmujących się pośrednictwem pracy.

Sprawa konkurencji na rynku pracy i konkurencji w handlu detalicznym jest wymieniana równie często jako zła strona obecności imigrantów, jak i jako zjawisko pozytywne. Władze JST są zainteresowane tym, by mieszkańcy mogli zaopatrywać się w tanie produkty i nabywać tanie usługi.

Rozpatrywane to jest w bardzo wąskich kategoriach. W sumie nie wiadomo czy obniżanie stawek jest zjawiskiem pozytywnym, czy negatywnym. Po prostu brak jest jakiegokolwiek państwowego punktu widzenia. Mogłoby się wydawać, że dylematy typu „popieramy konkurencję, dzięki temu ceny są niższe” lub „zwalczamy nielegalną konkurencję, dzięki temu nasi kupcy są zadowoleni”, są traktowane jako poważne problemy polityczne, nad

którymi powinna pochyłać się Rada Gminy, Zarząd czy odpowiedniki komisji trójstronnej, jednak tak się nie dzieje.

Korzystne strony obecności imigrantów to przede wszystkim obecność siły roboczej do pracy, do której nie ma chętnych Polaków. Polak woli być na bezrobociu z prawem do zasiłku lub i bez tego prawa, niż podejmować niektóre nisko płatne prace. Szczególną niszę stanowią pomoce domowe i opiekunki do dzieci. Marginalny jeszcze jest w Polsce popyt na opiekę nad ludźmi starymi. Specjaliści podkreślają, że wkrótce zapotrzebowanie tego typu usługi bardzo się rozwinie ze względu na wzrost liczby osób starszych. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, jest to przede wszystkim rynek pracy dla kobiet.

Pilne obserwowanie wymienionych wyżej rynków jest bardzo ważne również ze względów pozaekonomicznych. Zwiększenie ilości samotnych kobiet w wieku rozrodczym jest bardzo ważnym czynnikiem demograficznym. Omawiamy ten temat również opierając się na wywiadach z cudzoziemcami. Reprezentanci gmin w następujący sposób wypowiadają się na ten temat:

▶ *Gmina[...],przyjmując cudzoziemców zyskuje miano*

*Gminy otwartej i tolerancyjnej. Być może znajdują sobie pracę legalną, bądź wypełniają jakieś luki na rynku których miejscowi nie potrafią bądź nie chcą zapełnić i w ten sposób pozwalają bardziej harmonijnie rozwijać się Gminie.*

**[korzystne]** *Legalne zatrudnianie cudzoziemców sprzyja ich integracji ze społecznością lokalną to po pierwsze. Po drugie oznacza wzrost gospodarczy lub jego stabilizację, a co za tym idzie wzrost lub stabilizację podatków zasilających budżet gminy.*

**[niekorzystne]** *Brak dostrzegalnych korzyści, zwłaszcza dla gminy takiej jak nasza gdzie nie występuje brak rąk do pracy, czy niechęć do wykonywania jakich prac, bądź zawodów.*

▶ *Sytuacja w naszej gminie przedstawia się następująco; mamy około 10%-bezrobocie i jednocześnie odczuwamy brak rąk do pracy. Ten paradoks jest spowodowany istnieniem całego szeregu „przywilejów socjalnych” które obejmują obywateli polskich i postawą miejscowych którym „nie opłaca się pracować”. Jako przykład mogę przytoczyć wieloosobową rodzinę która z tytułu różnego rodzaju pomocy, zasiłków i dopłat otrzymuje około 4000 zł, więc wykonywanie pracy za mniejsze pieniądze im się nie opłaca bo niekoniecznie przy wykonywaniu prostych prac ich dochód znacząco by wzrósł. Odpowiadając na punkt a. powiedzielibyśmy tak pracujący legalnie często wypełniają luki na rynku pracy, a prowadząc zarejestrowaną działalność handlową likwidują luki w zaopatrzeniu lub oferują tańsze odpowiedniki poszukiwanych towarów. [...]poza wyżej wspomnianymi korzyściami należy powiedzieć, że ludzie ci chętnie podejmują pracę której Polacy wykonywać nie chcą np. prace w mniejszych gospodarstwach rolnych.*

▶ *Nie będziemy różnicować na legalnych bądź nie. Powiemy tylko ogólnie obecność cudzoziemców ułatwia pracodawcą znalezienie chętnych do prostych prac fizycznych. Rozwiązuje problem usług raczej niechętnie wykonywanych przez Polaków typu sprzątnie, prowadzenie domu itp. Pozwala łatwo rozwiązywać problem sezonowości niektórych prac. Wz bogaca sferę kultury i otwiera lokalne społeczności na inne kultury.*

„**Nielegalny rynek pracy to także rynek, na którym są obecni Polacy – „ludzie socjalni”. Wynikające z konkurencji spory załatwiane są na ogół bez odwoływania się do policji**”

► *Osoby te godzą się na wykonywanie nisko płatnych, nieatrakcyjnych dla Polaków prac. Zapełniają lukę na rynku pracy. A raczej zapełniali, bo po wejściu do Schengen albo są wyłapywani do ośrodków i deportowani, albo (jeśli mają aktualną wizę) jadą dalej. Ankietowany uważa że taka sytuacja jest dla lokalnego rynku pracy niekorzystna. Dotyczy to i legalnie i nielegalnie zatrudnionych”*

► **[korzystne]** *Wymiana doświadczeń i wiedzy o kulturze pracy. [niekorzystne]* *Pracujący nielegalnie powodują wzrost tzw. szarej strefy. Negatywnie wpływają na rynek pracy ponieważ utrudniają uzyskanie zatrudnienia legalnego. I przyczyniają się do zmniejszenia dochodu gminy w postaci udziału w podatku od osób fizycznych PIT”*

Należy podkreślić, że reprezentanci gmin nie mają szczególnej wiedzy na temat roli cudzoziemców na rynku pracy. W większych gminach nie wiadomo, ile firm na terenie gminy by padło lub zmniejszyło produkcję, gdyby nie praca nielegalna. Żadne symulacje odnośnie bezrobocia i wpływów podatkowych nie były w żadnej z badanych gmin wykonywane.

Korzystne strony obecności nielegalnego rynku wymieniane przez reprezentantów gmin to między innymi: [cudzoziemcy] „Pracują za mniejsze pieniądze”, „przywożą tani towar”, są „konkurencją [obniżają ceny, co jest korzystne dla nabywców towarów i usług]”, „pozwalają działać [upadającym] pracodawcom”. Niekorzystne strony ich obecności to przede wszystkim: „konkurencja szkodliwa dla interesów polskich pracowników i kupców”, „zmniejszanie wpływów podatkowych”.

Żadna z powyższych opinii nie jest oparta na jakichkolwiek badaniach, dlatego też warto rozważyć czy zatrudnianie cudzoziemców ma substytucyjny czy komplementarny.

Badacze roli cudzoziemców na polskim rynku pracy w tej sprawie sięgają po opinie pracodawców. Należy jednak zwrócić uwagę na perspektywę, z której widzą ten problem pracodawcy. Interes pracodawcy ogranicza się do znalezienie dobrego, taniego pracownika, którego, gdy zajdzie potrzeba, można łatwo zwolnić. Te elementy odgrywają różną rolę w podejmowaniu decyzji przez pracodawców. Z punktu widzenia polityki imigracyjnej ważne są dwie sprawy:

**1. Pracodawcy nie interesuje los pracownika po zwolnieniu,** los jego rodziny (którą sprowadził w trakcie zatrudnienia) itd. itp. Perspektywa pracodawcy jest krótkofalowa. Sytuacja na rynku pracy w perspektywie kilku lat pozostaje poza polem decyzyjnym ogromnej większości pracodawców.

Jednak związki pracodawców nie opracowały strategicznego stanowiska wobec imigracji. W sposób oczywisty chcą, by pracodawcy mogli zdobyć tanich, dobrych i „łatwozwalnialnych” pracowników.

Nie można, zwłaszcza w oparciu o opinie pracodawców, przewidywać czy zatrudnienie imigrantów ma charakter substytucyjny czy komplementarny. Aby to stwierdzić, należałoby przeprowadzić badanie określające maksymalną wartość np. niektórych usług na rynku, powyżej której co najwyżej nie będą z danej usługi korzystać. Jeżeli by się okazało, że Polacy – legalnie i na czarno – nie będą wykonywać tej pracy za pieniądze, które ktokolwiek będzie skłonny za nią zapłacić, ale zrobią to cudzoziemcy. Wówczas dopiero można

**Związki pracodawców nie opracowały strategicznego stanowiska wobec imigracji. W sposób oczywisty chcą, by pracodawcy mogli zdobyć tanich, dobrych i „łatwozwalnialnych” pracowników**

by twierdzić, czy praca cudzoziemców ma charakter uzupełniający czy zastępujący. Wszelka analiza rynkowej wartości pracy musi brać pod uwagę ‘interwencję’ ze strony zasiłków. Ważny dla naszego projektu jest fakt, że rola stereotypów niekorzystnych dla cudzoziemców, jest w podnoszeniu rynkowej wartości pracy Polaków minimalna.

**2. O doborze pracowników mogą decydować stereotypy.** Nasze badania wskazują, że rola stereotypów jest niewielka, liczy się zatem prawie wyłącznie cena pracy. Pytanie sprowadza się do tego, ile pracodawca jest w stanie ‘zapłacić’ za swoje opinie odnośnie cudzoziemców. Z naszych badań wynika, że bardzo niewiele. Jednak nie robiliśmy badania pracodawców, ale zbieraliśmy relacje od cudzoziemców z których wynika, że handicap bycia cudzoziemcem jest minimalny. Oczywiście nie dotyczy to grup – w zasadzie tylko Cyganów – objętych stereotypem wykluczającym.

Z tego punktu widzenia można także spojrzeć na problem nielegalności. Zatrudnienie cudzoziemca przebywającego w Polsce nielegalne jest związane z pewnym ryzykiem, w związku z tym to ryzyko musi się opłacić. Nielegalność jest na rynku pracy kosztem ze strony cudzoziemca. Jak wiadomo, pracodawca nie tylko może oszczędzić na kosztach pracy zatrudniając nielegalnego pracownika, ale i może łatwo go zwolnić. W tym sensie pracownik imigrant jest substytucyjny wobec pracownika-Polaka i ma nad nim przewagę w konkurencji na rynku pracy. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady z cudzoziemcami. W tym też znaczeniu brak polityki imigracyjnej jest niekorzystny dla obywateli polskich, bowiem utrzymywanie nielegalności stwarza może nieuczciwą konkurencję na rynku pracy (nielegalnością jako przeszkodą w integracji zajmujemy się w rozdziale trzecim.)

Reprezentantom gmin zadaliśmy również pytanie ogólne: **Czy w naszym kraju potrzebujemy imigracji zarobkowej?** Jedną z odpowiedzi brzmiała następująco:

▶ *Nie ponieważ jesteśmy nieprzygotowani politycznie, brak programów rządowych.*

Z wielu wypowiedzi wynika, że sytuacja cudzoziemców powinna być szczegółowo uregulowana. Urzędnicy w urzędach centralnych podkreślają, że brak jest wiedzy, która pozwoliłaby na sterowanie rynkiem pracy cudzoziemców, a ewentualny zwiększony napływ cudzoziemców, w obecnej sytuacji prawnej, może spowodować trudne do przewidzenia problemy. Jednak odczucia na temat obecności imigrantów pozostają mieszane:

▶ *Nie potrzebujemy [imigracji zarobkowej] bo stanowią konkurencję na rynku, zabierają pracę Polakom.*

▶ *Tak bo dzięki obecności cudzoziemców pojawia się korzystna z punktu widzenia przedsiębiorców a tym samym z punktu widzenia gospodarki konkurencja. Również obecność cudzoziemców w handlu detalicznym powoduje korzystne z punktu widzenia konsumentów obniżenie cen.*

▶ *Tak bo to mobilizuje do pracy „ludzi socjalnych”*

▶ *Nie gmina ma mały budżet duże bezrobocie*

Jak widać, pytanie czy cudzoziemcy są potrzebni, czy nie, okazało się jednym z najważniejszych.

Państwo nie dysponuje żadną strategią łączącą braki na rynku pracy z bezrobociem i rolą konkurencji na tym rynku. Rozstrzygnięcie tych problemów ma wyłącznie charakter zdroworozsądkowy. Wiadomo, że im większa skala problemu, tym mniej przydatna jest intuicja i metoda zdroworozsądkowa, potrzebne są badania i statystyki. Ponieważ państwo nie dysponuje takimi narzędziami, należy – przynajmniej do czasu opracowania doktryny imigracyjnej – sprawy obecności cudzoziemców na rynku pracy oddać

władzom samorządowym. W pilotażu zadawaliśmy szczegółowe pytania o współpracę z komisją trójstronną, związkami pracodawców – oczywiście w skali lokalnej. Żadnych porozumień społecznych w sprawie cudzoziemców w gminach nie ma.

Przekazanie sprawy obecności cudzoziemców gminom zapewne ożywiłoby taką współpracę.

### **Dodatkowych elementów do interpretacji dostarcza pytanie następane:**

Czy obecność cudzoziemców na rynku pracy należy pozostawić po prostu „prawom rynku” czy przydałyby się jakieś regulacje albo programy rządowe?

Pytanie traktowano jako wskaźnik nie tyle liberalnych lub etatystycznych przekonań badanych, co raczej tego, czy należy sprawy zostawić własnemu biegowi, czy też istnieje potrzeba uregulowania sytuacji imigrantów ekonomicznych. Wniosek jest taki, że przy małej liczbie cudzoziemców sytuacja zostanie uregulowana samoistnie, dzięki prawom rynku. Jednak obecność większej ilości cudzoziemców na rynku pracy spowoduje pojawienie się problemów politycznych. Jednocześnie istnieje także świadomość, że pozostawienie sprawy własnemu biegowi, bez interwencji mających na celu ochronę rynku pracy może zmobilizować Polaków i zmniejszyć ilości „ludzi socjalnych”. Wiele odpowiedzi na to pytanie jest określanych przez ogólne – liberalne lub etatystyczne – poglądy badanych:

► *Poza zrównaniem statusu pracownika wraz z określeniem jego uprawnień socjalnych, jesteśmy przeciwni jakimkolwiek ingerencjom rządowym. Nie widzimy żadnego pola i przestrzeni dla działań w tej wysoce delikatnej materii. Te sprawy powinny zostać pozostawione „prawom rynku”.*

► *W naszej opinii konieczne jest stworzenie prawnych ram regulujących tą kwestię. Ramy te powinny obowiązywać, bez wyjątków, wszystkich szukających zatrudnienia i jasno, prosto, spójnie regulować tą sprawę. Nie powinny w żaden obligatoryjno-nakazowy sposób wpływać na kwestię doboru pracowników. Ta sprawa powinna być pozostawiona „prawom rynku”.*

Są to bardzo znaczące odpowiedzi. W obydwóch gminach jest dużo cudzoziemców, zwłaszcza nielegalnych, są oni przedmiotem wyzysku ze strony gangów i pracodawców. Władze JST mają poczucie, że należałoby uregulować ich sytuację, ale jednocześnie należałoby umożliwić uczciwą konkurencję na rynku pracy ze względu na system osłon socjalnych. Mamy w tych gminach do czynienia jednocześnie z bezrobociem i z brakiem rąk do pracy, którą to lukę zapełniają cudzoziemcy.

Władze gmin znajdujących się w podobnej sytuacji są podzielone odnośnie oceny obecności cudzoziemców. Zwolennicy reform uważają, że konkurencja ze strony cudzoziemców mobilizuje „ludzi socjalnych”, zaś przeciwnicy sądzą, że jest to krzywdzenie własnych obywateli, których należy chronić.

► *Moim zdaniem i przemawiają za tym doświadczenia i obserwacje z terenu gminy pozostawienie kwestii obecności cudzoziemców na lokalnym rynku pracy „prawom rynku” wydaje się najwłaściwszym rozwiązaniem. Z drugiej strony w innej gminie uzyskujemy następującą opinię:*

► *umożliwienie żywiołowego działania „prawom rynku” i niekontrolowany napływ cudzoziemców jak pokazują przykłady innych państw (Niemcy, Francja) może zrodzić naprawdę potężne problemy, więc jakaś kontrola i analiza sytuacji ze strony państwa wydaje się być jednak niezbędna. Bo nawet moje refleksje pokazują jak zawodna może być gminna perspektywa.*

Rozwiązanie problemu leży po środku: konkurencja na rynku pracy powinna być obecna, jednak należy wprowadzić też prawo oparte na rzetelnym rozeznaniu, bo w wielu przypad-



kach intuicyjne działanie może być niewystarczające. W podobnym tonie wypowiadają się urzędnicy szczebla centralnego. Brak badań na temat rynku, bezrobocia, roli cudzoziemców sprawia, że nie tylko nikt nie kontroluje tych procesów, ale także nie wiadomo, czy i jaka kontrola oraz regulacja sytuacji jest potrzebna. Ośrodki naukowe opracowują dla ministerstw modele obecności cudzoziemców na rynku, które są oparte na bardzo wątej bazie empirycznej. Nie jest to spowodowane niekompetencją ośrodków, bowiem – co wielokrotnie podkreślaliśmy – bez rządowego programu, który umożliwiłby sięgnięcie do niezagregowanych danych, solidne badania nie są możliwe.

Prezydent miasta, którego głównym problemem jest to, że uchodźcy opuszczający ośrodek po 12 miesiącach często nie znajdują pracy i stanowią dla miasta poważne obciążenie, udziela następującej odpowiedzi:

▶ *Tę sprawę należy pozostawić „prawom rynku” bo żadne regulacje nie uwzględnią specyfiki lokalnego rynku pracy i jeżeli cudzoziemiec ma kwalifikacje i jest dla niego miejsce to pracę znajdzie, a w innym wypadku stanie się „problemem” gdy znajdzie się, na skutek jakichś decyzji administracyjnych, na terenie gdzie pracy nie ma, tak jak uchodźcy u nas.*

W tej gminie władze są przekonane, że napływ cudzoziemców jest niekorzystny ze względu na bezrobocie. Zatem wolny rynek ma być sposobem na uniknięcie arbitralnych decyzji państwa, niekorzystnych dla społeczności lokalnej.

Odpowiedzi reprezentantów gmin na pytanie o to, czy powinno się wprowadzić regulacje, czy też pozostawić wolny rynek, wskazują na pilną potrzebę wprowadzenia polityki regulującej tę kwestię, która umożliwiłaby władzom lokalnym podjęcie działań zgodnych z interesem gminy.

Wydaje się, że uzyskane wyniki przynajmniej sugerują, iż zarządzanie strumieniami imigrantów przez wojewodów powinno być zmodyfikowane w ten sposób, by decydujący głos miały gminy. Wydaje się, że to właśnie gminy/powiaty, powinny przyjmować na siebie odpowiedzialność za przyjmowanie cudzoziemców.

**Inne pytanie dotyczyło tego czy obecne przepisy imigracyjne są korzystne dla tworzenia się stabilnej i integrującej się z naszym społeczeństwem siły roboczej:**

▶ *Nie. Argumentem uzasadniającym taką odpowiedź jest fakt, że ze słyszenia i opinii z jakimi się spotykamy wiemy że gdzie niegdzie pojawiają się problemy i często za ich przyczynę podaje się brak regulacji prawnych. Zdanie to potwierdza również burmistrz dodając że głównym problemem jest tutaj brak spójności prawa, jasnych sygnałów dotyczących strategii postępowania i wizji rządowej kształtowania polityki imigracyjnej.*

Powyższa odpowiedź jest w zasadzie doskonałym podsumowaniem: brak określonej polityki uniemożliwia racjonalne działanie. (Pisaliśmy o tym w części pierwszej.)

Wielu badanych nie zna tych przepisów albo podkreśla, że po stronie gminy leży w zasadzie kilka prostych czynności administracyjnych do wykonania których przepisy oczywiście wystarczają. Administrowanie cudzoziemcami wystarcza, zatem „na dziś” władze JST nie odczuwają braku polityki.

### Kontakt cudzoziemców z administracją

Obecność cudzoziemców legalnych powoduje konieczność urzędowych kontaktów. Mogą z tego wynikać dodatkowe problemy i wydatki na przykład na szkolenie personelu, wydawanie dodatkowych przewodników dla cudzoziemców, ulotek, zatrudniania

tłumaczy, dodatkowej pomocy prawnej dla cudzoziemców załatwiających sprawy w urzędzie itp.

W badaniach chcieliśmy się dowiedzieć czy gminy przygotowują jakieś ulotki, materiały mogące ułatwić cudzoziemcom poruszanie się po urzędach, czy prowadzą jakieś szkolenia dla urzędników w związku z ich kontaktem z cudzoziemcami.

Gminy i powiaty nie prowadzą szkoleń za własne środki. Niektórzy badani stwierdzali, że gmina powinna dysponować środkami na szkolenia.

Gminy i powiaty nie przygotowują specjalnych ulotek. Pewien problem pojawia się na poziomie wydziałów do spraw cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. Urzędy wojewódzkie współpracują z organizacjami pozarządowymi tworząc rozmaite fora, mające na celu zapewnienie komunikacji między NGO występującymi jako rzecznicy rozmaitych grup cudzoziemców, a przedstawicielami administracji wojewódzkiej, straży granicznej i innych urzędów państwowych. Tworzy to, poza przewidzianym w prawie, kanał informacji, daje możliwość nieformalnego składania skarg, krytyki działania urzędów i inne. System grantów umożliwia organizacjom pozarządowym przygotowywanie poradników, szkoleń, rozmaitych spotkań itd.

Urzędnicy gminy uczestniczyli co prawda w szkoleniach dotyczących cudzoziemców, ale nie były one organizowane przez urząd miasta czy innego rodzaju organizmy rządowe.

Chcieliśmy dowiedzieć się jakim obciążeniem finansowym i organizacyjnym jest dla gmin administrowanie obecnością cudzoziemców. Zadaliśmy dwa pytania:

**Czy gmina ponosiła w ciągu tej kadencji jakiegokolwiek dodatkowe koszty związane z tłumaczeniami lub inną pomocą związaną z obsługą cudzoziemców w urzędzie oraz gdyby dodać całą pracę jaka wykonują na rzecz cudzoziemców urzędnicy w gminie (nie licząc OPS) w różnych wydziałach i teoretycznie przeliczyć to na etaty, ile by to było mniej więcej etatów.**

Analiza odpowiedzi na to pytanie skłania do generalnego wniosku, że gminy i powiaty nie ponoszą żadnych istotnych kosztów związanych z obsługą cudzoziemców. Analiza ilościowa wskazuje, że zaangażowanie czasu urzędów jest niewielkie. Interpretując to pytanie jako wskaźnik stopnia koniecznego zaangażowania władz gminy w związku z obsługą cudzoziemców, można powiedzieć, że nigdzie nie nastąpiło przekroczenie poziomu mieszczącego się w ramach urzędniczej rutynowej działalności. Brak jest również zależności odpowiedzi na te pytania od ilości legalnych cudzoziemców na terenie gminy, co oznacza, że nigdzie w gminach te ilości nie przekroczyły jakiegoś progu krytycznego, który wymagałby zmian organizacyjnych.

### Powstawanie gett cudzoziemskich

Jednym z ważnych celów naszych badań był problem powstawania gett cudzoziemskich. W Polsce ten problem jeszcze nie występuje. Jednak istnieją naszym zdaniem wszelkie warunki do powstawania gett.

Problem ewentualnego tworzenia się gett rozpatrywaliśmy w dwóch aspektach: społeczno-psychicznym oraz polityczno-ekonomicznym. Kwestią społeczno-psychiczną, czyli zaspokajaniem potrzeb społeczno-psychicznych, których imigrant nie jest w stanie zaspokoić w środowiskach polskich, w związku z czym poszukuje kontaktu ze swoją grupą etniczną zajmujemy się w rozdziale trzecim. Obecnie zajmujemy się politycznym i ekonomicznym aspektem powstawania gett.

Ważnym czynnikiem gettotwórczym są rozmaite nielegalne pośrednictwa. Jednak najważniejszą sprawą jest powstawanie grup o charakterze politycznym opartych na jakimś autorytecie. Jak wiemy, jeżeli grupa etniczno-kulturowa zaczyna akceptować jakieś formy władzy „zarządzającej” głównymi elementami tożsamości tej grupy, to mamy do czynienia z początkiem procesu określonego w literaturze jako „komunitarianizacja”. Te podstawowe elementy tożsamości to zazwyczaj religia, język, sposób obchodzenia głównych świąt rodzinnych, sprawy obyczajowe. Zarówno w naszych badaniach, jak i podczas pracy nad innymi projektami SWS nie stwierdziliśmy istnienia tego rodzaju społeczności etniczno-kulturowych. Najbliżsi utworzeniu takiej społeczności są uchodźcy czeczeńscy. Szczególną społeczność, o której należy wspomnieć niejako dla porządku stanowią prawosławni Białorusini. Jak wiemy, są to etniczni mieszkańcy Podlasia, którzy wytworzyli wszelkie instytucje formalne oraz nieformalną społeczność etniczno-kulturową mającą oficjalny status mniejszości narodowej. Zarobkowi imigranci białoruscy korzystają z pomocy swoich rodaków mieszkających w Polsce. Szybko włączają się w życie społeczności Białoruskiej w Polsce. Z tego punktu widzenia ciekawa jest sytuacja Ukraińców. Ukraińcy będący autochtoniczną ludnością na południu Polski zostali wysiedleni w ramach akcji „Wisła”. Utworzyli kilka ośrodków kulturalnych na ziemiach zachodnich, jednak ta społeczność nie stanowi żadnego ośrodka dla imigrantów zarobkowych z Ukrainy.

”**W Polsce problem gett jeszcze nie występuje. Jednak istnieją naszym zdaniem wszelkie warunki do ich powstawania**

Problem powstawania skupisk cudzoziemców chcieliśmy przybliżyć zadając pytania dotyczące rozmaitych form samoorganizacji cudzoziemców. Pytaliśmy **czy na terenie gminy występują jakieś nieformalne organizacje** np. nieformalne pośrednictwa pracy, wynajmu mieszkań i temu podobne różne niezarejestrowane struktury obsługi cudzoziemców:

▶ *Na pewno funkcjonuje giełda pracy przy dworcu głównym PKS, ale raczej została spontanicznie utworzona, nie jest zorganizowana. Być może istnieją inne nieformalne pośrednictwa, ale miastu o tym nic nie wiadomo.*

Pytanie miało zwrócić uwagę na możliwość nielegalnych regulacji rynku pracy, wynajmu mieszkań, drobnego handlu. Mogło być tak, że w danej gminie nie ma co prawda „problemu” cudzoziemców, ale konkretne pytanie mogło wskazać na jakieś ślady nielegalnych regulacji.

W niektórych gminach, zwłaszcza pogranicznych, lub wokół wielkich miast władze wiedzą o istnieniu nieformalnych struktur obsługi cudzoziemców, zwłaszcza na bazarkach. Działalność ta nie budzi niepokoju, jest przedmiotem obserwacji ze strony policji.

Ewentualna działalność mafijna polegająca na utrzymywaniu cudzoziemca w stałej zależności nie jest dostrzegana przez JST. Niektóre NGO, w tym Stowarzyszenie Wolnego Słowa, zwracają uwagę, że taka działalność ma miejsce zwłaszcza wobec Wietnamczyków, a na mniejszą skalę również wobec innych grup imigrantów zarobkowych.

Wymuszanie haraczy nie jest działalnością, której skala zmusiłaby policję do działania, jak np. w gminach, w których mieszka lub działa znaczna ilość cudzoziemek-prostytutek. Niektórzy rozmówcy zwracali uwagę, że interwencja policji w działalność nielegalnego pośrednictwa pracy oraz związanych z tym ewentualnych wymuszeń i ograniczania działalności tych, którzy nie chcą z takiego pośrednictwa korzystać, będzie bardzo mało skuteczna. Co najwyżej zwiększy „koszty transakcyjne” pracy cudzoziemców.

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

---

Tego władze gminy chciałyby uniknąć. Wypowiedzi dotyczące obecności cudzoziemców na rynku pracy świadczą o tym, że gminy widzą korzyści dla mieszkańców i przedsiębiorców wynikające z „gładkiego” działania nielegalnego pośrednictwa pracy i z obecności kupców cudzoziemskich w drobnym handlu.

► *W przeszłości istniały dwie grupy – Ormiańska i Ukraińska – zajmujące się przerzutem nielegalnych imigrantów za zachodnią i południową granicę. Ormiańska została rozbita przez policję, natomiast ukraińska funkcjonuje nadal.*

► *Zaobserwowaliśmy pojawienie się osób pośredniczących przy wynajmowaniu mieszkań i są to najczęściej właściciele mieszkań którzy nie tylko wyrażają zgodę na zameldowanie, ale również pełnią rolę tłumaczy bo przybywający Ukraińcy nie mówią po polsku. Fakt pojawienia się cudzoziemców w tak dużej liczbie, bez problemów znajdujących pracę i mieszkania oraz wiedzących co gdzie i jak należy załatwić pozwala sądzić, że jest to jakoś organizowane i koordynowane. My łączymy ten fakt z zatrudniająca ich fabryką.*

Z informacji uzyskanych w fabryce wynika, że cudzoziemscy pracownicy pojawili się reagując na rozmieszczone w mieście, gminie i gminach ościennych ogłoszenia o poszukiwaniu pracowników. Firma mając kłopoty z rekrutacją zdecydowała się ich zatrudnić. Zatrudnia ich na takich samych zasadach jak pracowników polskich i zapewnia im tak jak i Polakom bezpłatny dowóz do pracy z terenu miasta. Nie ułatwia i nie ułatwia spraw związanych z zakwaterowaniem, ani w żaden sposób nie różnicuje ich w stosunku do reszty zatrudnionych.”

Ważnym miejscem tworzenia się społeczności cudzoziemskich mogą być zakłady gastronomiczne prowadzone przez cudzoziemców. Zadaliśmy pytanie, czy w gminie są jakieś zakłady gastronomiczne będące miejscem spotkań dla danej grupy etnicznej, lub jakieś inne miejsca spotkań cudzoziemców, w których spędzają wolny czas, omawiają interesy itp.

► *Cudzoziemcy zajmują się w minimalnym stopniu gastronomią na terenie [miasta], jeżeli gdzieś się spotykają to w barach przy wspomnianym dworcu PKS. Mogą się też spotykać na bazarze, ale o niczym szczególnym miasto nie wie.*

► *Nie, nie zaobserwowaliśmy takiego zjawiska. Cudzoziemcy o których mowa do tej pory są raczej na terenie miasta mało widoczni być może jak mówią miejscowi „śpią i pracują, pracują i śpią”.*

Pytanie to przede wszystkim miało pokazać, czy cudzoziemcy chcą się integrować we własnych grupach i poszukują czegoś więcej, niż zaspokojenie potrzeby uczestnictwa, uznania lub prestiżu. Pytanie to miało również wskazać na polityczny aspekt takiej integracji: czy istnieją zintegrowane wewnętrznie społeczności mogące wywierać wpływ na zachowania cudzoziemców i nawet stanowić w pewnym sensie ich reprezentację. Analiza uzyskanych wyników wskazuje, że tego rodzaju sytuacja nie występuje. Samoorganizacja cudzoziemców nie jest nigdzie partnerem czy aktorem w życiu politycznym i społecznym gminy. Co więcej, analizujący wyniki sędziowie kompetentni podkreślali, że gminy nigdzie nie podejmują działań mających na celu rozwój takiej samoorganizacji. Brak miejsc, w których imigranci skupiają się wynika przede wszystkim z ich niewielkiej ilości. W ankietach często powtarzała się odpowiedź, że miasto nic nie wie o takich miejscach. Sprawa skupisk cudzoziemców, tworzenia się środowisk etnicznych, nigdzie nie stała się przedmiotem urzędowego zainteresowania. Do tego należy dodać, że nielegalni imigranci nie poszukują takich

miejsc. Biorąc pod uwagę zarówno wyniki badania w gminach jak i wyniki badania cudzoziemców (którym jest poświęcony rozdział trzeci), możemy założyć, że imigranci nie poszukują integracji w swoich grupach etnicznych. Próby wyjaśnienia tego zjawiska są trudne. Jednak prawdopodobnie pojawia się tu kilka głównych czynników:

**1. Cudzoziemcy przyjeżdżający do pracy na okres krótki nie poszukują żadnych kontaktów, są nastawieni na zarobek i powrót z zaoszczędzonymi pieniędzmi, co oznacza, że minimalizują wydatki.**

**2. Ci, którzy przyjeżdżają do Polski z wizą turystyczną, w poszukiwaniu nielegalnej pracy wchodzą w kontakty z różnymi nielegalnymi pośrednikami.** Z tego powodu starają się unikać zarówno gangsterów, jak i policji, dlatego też unikają skupisk cudzoziemców. I nawet jeśli często ze względów materialnych wspólnie wynajmują np. mieszkanie, to takie grupy nie stają się zaczynem środowisk cudzoziemskich.

W ankiecie znalazły się również bezpośrednie pytania o getto: **czy cudzoziemcy zamieszkują w zwartych grupach, czy powstają „dzielnice” cudzoziemców?** Jeżeli takie zjawisko da się zaobserwować w gminie, to czy dotyczy to tylko jakichś grup etnicznych, czy są to „dzielnice” zamieszkiwane przez różnych cudzoziemców, bez podziału na grupy etniczne?

Zacytowane powyżej pytania miały na celu sprawdzenie na ile rzeczywiście groźny jest problem powstawania gett, a zwłaszcza na ile władze lokalne są świadome takiego niebezpieczeństwa. Powstawanie dzielnic cudzoziemskich w wielu krajach Europy jest związane ze sprawą czynszów i specyficznych dla różnych grup etnicznych stylów życia, co sprzyja powstawaniu dzielnic zamieszkałych w większości przez określone grupy etniczne. Zjawisko to na szczęście nie występuje szeroko w Polsce, choć w środowisku Wietnamczyków i Chińczyków zdarzają się tego typu sytuacje.

W zasadzie we wszystkich gminach otrzymaliśmy odpowiedź negatywną na pytania o getta.

W jednej gminie padła odpowiedź, że *„niepisana polityka gminy jest taka, by cudzoziemcy integrowali się ze społecznością polską dlatego gmina stara się by mieszkali w rozproszeniu”*. Na ogół ilość cudzoziemców jest mała i problem tworzenia gett jest czyisto teoretyczny. Na pewno jednak nasze prawodawstwo nie jest przygotowane na większy napływ cudzoziemców, zwłaszcza że mamy w Polsce ogromne blokowiska stanowiące doskonałą materialną bazę do powstawania gett. Nie poczyniono żadnych kroków prawnych, ani nie przygotowano żadnych programów, które mogłyby zapobiec tworzeniu się gett. Zaczątki gettoizacji wśród Wietnamczyków powinny być dla władz poważnym ostrzeżeniem.

W ankietach chcieliśmy również sprawdzić, czy wśród cudzoziemców istnieją jakieś nieformalne przywództwa czy grupy religijne. W badanych gminach, bez wyjątku, nie zauważono takich zjawisk. Jest to ciekawe spostrzeżenie. Oznacza to co najmniej że:

**1. Nie występuje tego rodzaju potrzeba.** Imigranci nie szukają zaspokojenia wyższych potrzeb psychicznych i społecznych w grupach religijnych, a ci, którzy czują taką potrzebę, korzystają z już istniejących świątyń czy cerkwi. Niestety brak polityki imigracyjnej uniemożliwia racjonalne działanie w tej sprawie. Władze nie podjęły żadnych decyzji co do tego, czy chcemy sprzyjać powstawaniu grup religijnych, czy też wręcz prze-

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

---

ciwnie. Ważną przyczyną tworzenia się grup religijnych jest brak świątyń; grupa powstaje jako stowarzyszenie na rzecz budowy.

**2. Brakuje prawdziwego przywództwa**, choć jak na razie cudzoziemcy nie potrzebują rzeczników do kontaktów z władzami. Pojawienie się przywództwa może ograniczyć nieco działalność różnych nielegalnych pośrednictw na rynku pracy, ale jest prostą drogą do komunitarianizacji i w konsekwencji, do izolacji grup etnicznych.

W związku z powyższym w ankiecie zadaliśmy pytanie o zachowanie obcokrajowców: **czy izolują się oni, czy też starają się integrować z polskim społeczeństwem?**

► *Izolują się, nie pokazują na ulicach. Interesuje ich tylko praca, odkładanie pieniędzy i powrót do domu.*

► *Ogólnie przebywający na terenie gminy cudzoziemcy z dłuższym „stażem zamieszkania” wtopili się w środowisko, funkcjonują w pewnych grupach, posiadają swój krąg znajomych. Z pewnością nie można mówić o świadomej izolacji. Taka integracja jest zauważalna wśród cudzoziemców pochodzących z krajów byłych republik wschodnich, którzy stanowią najliczniejszą grupę przybyszów.*

► *Interesują się krajem nie izolują się.*

► *Nie izolują się, są częścią społeczeństwa. Ich dzieci chodzą do polskich szkół. Choć Cyganie np. nie posyłają dzieci do szkół.*

► *Mniejszości etniczne bądź cudzoziemcy przybywający na teren miasta skupiają się w swoich społecznościach, przy czym ulegają stopniowej asymilacji.*

► *Starają się integrować, są zauważalni. Są zadowoleni u nas.*

Często zdarza się, że jeśli osoba wypełniająca ankietę stwierdza, że cudzoziemcy izolują się, będzie niewiele wiedzieć o obecnych w gminie obcokrajowcach. Istnieje pewna zależność tej odpowiedzi od ogólnego stosunku do obecności cudzoziemców w gminie. Jeżeli badany generalnie ocenia pozytywnie rolę cudzoziemców głównie na rynku pracy, będzie skłonny uważać również, że cudzoziemcy integrują się, szukają kontaktów itp. Z kolei jeżeli widzi w nich niepotrzebnych konkurentów uzna, że się izolują.

Na podstawie badań można wyrazić przypuszczenie, że opinia o roli cudzoziemców w niewielkim stopniu zależy od sytuacji w gminie. I tak na przykład jak pisaliśmy powyżej, w gminach w których są imigranci – robotnicy rolni, może pojawić się zarówno opinia, że konkurują i zabierają pracę Polakom, jak i opinia, że są potrzebni, bo wykonują pracę, której Polacy nie chcą wykonywać.

Ta wielość opinii jest niewątpliwie wynikiem braku „oficjalnego” punktu widzenia dającego wyraźne kryteria oceny roli cudzoziemców. Poza wyjątkami, wiedza urzędników w gminach na temat cudzoziemców nie jest wiedzą „fachową”, to znaczy opartą na ekspertyzach i badaniach. Dzieje się tak ponieważ ani przepisy prawa ani rzeczywistość społeczna nie wymaga od urzędników samorządowych posiadania takiej wiedzy.

Brak korelacji między sytuacją w gminie a poglądami na rolę cudzoziemców można też wyjaśnić inaczej. Można przypuścić, że obecność imigrantów oraz ich konsekwencje są dla urzędników mało ważne, nie jest to dla nich ważny problem, gdyż nie wpływa istotnie na sytuację polityczną, bezpieczeństwo, postawy ludności. Co więcej, urzędnicy nie zajmują się tym zagadnieniem, gdyż nie ma w tej sprawie żadnego odgórnego oficjalnego stanowiska rządu czy partii politycznych. Na przykład, nie sposób ocenić czy z punktu widzenia

interesów państwa polskiego brak takich etniczno-kulturowych społeczności jest zjawiskiem pozytywnym czy negatywnym. Nie jest w ogóle możliwe udzielenie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, ponieważ nie istnieje żaden „państwowy punkt widzenia” w tej sprawie. Nie jest jasne czy powinno się sprzyjać czy raczej przeciwstawiać tworzeniu się takich społeczności.

Badania na poziomie gmin pozwalają odrzucić tezę o istnieniu politycznego problemu cudzoziemców w społecznościach lokalnych.

Wymieniane drobne problemy nie mają związku z ilością cudzoziemców na terenie gminy, ani nie powodują prowadzenia jakichkolwiek dodatkowych baz danych lub analiz, ułatwiających działania władz JST wobec cudzoziemców. Co ważne, badani nie mają na ogół nawet przybliżonych danych na temat ilości cudzoziemców przebywających nielegalnie. To również potwierdza tezę o nieistnieniu problemu politycznego.

Ilość cudzoziemców w gminach jest procentowo znikoma. Grupy robotników sezonowych, pracujących głównie w rolnictwie, nie funkcjonują w społeczności lokalnej. Cudzoziemcy na ogół mieszkają i stołują się u pracodawcy. Wolny czas spędzają we własnym towarzystwie. Można więc założyć, że cudzoziemcy w gminach nie stanowią problemu społecznego gdyż po prostu nie są „widoczni”.

Również na poziomie OPS obecność cudzoziemców nie jest problemem. Nie jest to zajęcie trudne i stanowi tylko niewielką część obowiązków OPS. Dlatego też nie zostały wykształcone specjalne ułatwienia dla cudzoziemców przybywających w celach zarobkowych.

Szczegółowa jakościowa analiza wywiadów z burmistrzami prowadzi jednak do kilku ciekawych wniosków. Odpowiednią infrastrukturę do przyjmowania cudzoziemców mogą faktycznie wykształcić tylko gminy, do nich należy budownictwo komunalne. Gminy również tworzą rozmaite programy związane z rynkiem pracy.

Burmistrzowie/prezydenci miast mogliby dysponować znacznie bardziej szczegółową wiedzą o obecności cudzoziemców – zwłaszcza nielegalnych i pracujących na czarno. Gromadzenie takich informacji musiałyby wynikać jednak z jakichś przepisów prawa i programów rządowych.

Badania rynku pracy w skali krajowej byłyby bardzo przydatne dla formułowania odpowiedniej strategii imigracyjnej. Natomiast wyniki badań w gminach potwierdzają, że to władze lokalne mają do odegrania kluczową rolę w zakresie uzgadniania wzajemnych interesów pracobiorców, cudzoziemców i pracowników polskich.

Odpowiedź na pytanie, **czy problemy rynku pracy należy pozostawić wolnej grze** wskazuje, że władze JST formułują bardzo różne opinie w zależności od konkretnej sytuacji. Odpowiedzi pozwalają przypuszczać, że tylko władze lokalne będą zdolne przeciwdziałać pojawiającemu się rynkowi pracy nielegalnej.

Wnioski dotyczące działalności ekonomicznej cudzoziemców są szczególnie ważne dla przedmiotu badania. Mówimy tu wyłącznie o drobnej przedsiębiorczości. Nie zajmowaliśmy się badaniem zagadnień społecznych związanych z inwestycjami zagranicznymi.

**„Poza wyjątkami, wiedza urzędników w gminach na temat cudzoziemców nie jest wiedzą „fachową”, to znaczy opartą na ekspertyzach i badaniach**

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

Dla społeczności lokalnej najbardziej widoczni cudzoziemscy przedsiębiorcy to handlarze prowadzący legalny albo nielegalny handel typu straganowego. Przez kupujących są postrzegani pozytywnie. Głównym atutem jest tworzenie konkurencji i niższych cen. Świadomość mechanizmu konkurencyjnego, jego wpływu na ceny jest powszechna w społeczeństwie. Nie zauważono natomiast, by istniały opory przed kupowaniem u cudzoziemców na zasadzie, że pieniądze zostaną wyprowadzone z Polski. W handlu nie istnieje izolacja ekonomiczna. Skupianie się cudzoziemców wokół narodowych lokali gastronomicznych ma raczej przyczyny kulturowe niż ekonomiczne. Ważny jest również brak widocznych izolowanych społeczności. Szczególny i ważny do rozważenia wyjątek stanowią Cyganie. Wielu z nich jest obywatelami polskimi, zna język, ale są postrzegani jako obcy. Istnieje próba pełnej izolacji tej grupy etnicznej.

Badania wyraźnie potwierdzają, że cudzoziemcy (poza Wietnamczykami i od niedawna Chińczykami) nie tworzą odrębnych społeczności, zatem samoizolacja cudzoziemców na razie nie stanowi problemu. (W rozdziale trzecim omówimy sprawę izolacji cudzoziemców na poziomie indywidualnym.)

Zagrożenie, jakim jest samoizolacja imigrantów jest poza istniejącym w Polsce dyskursem politycznym. Tylko w jednej gminie władze stwierdziły, że prowadzą celową politykę mającą na celu niedopuszczenie do ukształtowania się dzielnic cudzoziemców. Można więc przypuszczać, że ewentualny rozwój gett cudzoziemskich jest poza zainteresowaniem zarówno władz centralnych jak i lokalnych.

Pytania o istnienie rozmaitych nielegalnych sposobów organizowania rynku pracy będące wskaźnikiem wiedzy władz JST o występowaniu mafii czy gangów, nie przynosiły żadnej informacji. W trzeciej części zbadamy ten problem z punktu widzenia cudzoziemców. Sprawa jest bardzo poważna. Występowanie przestępczej kontroli rynku pracy cudzoziemców jest jedną z największych przeszkód w integracji.

Na zakończenie tego etapu badań przeprowadzono panel dyskusyjny, w którym brali udział przedstawiciele samorządów i administracji centralnej: MSWiA, MPiPS, oraz przedstawiciele nauki. W dyskusji podkreślono fakt braku politycznego zainteresowania problemem cudzoziemców. Historia rozwoju prawodawstwa wskazuje wyraźnie, że dotychczas miała ona charakter czysto reaktywny. Strategia taka na dzień dzisiejszy okazuje się skuteczna. Administrowanie sprawami cudzoziemców wystarcza, by nie dopuścić do pojawienia się problemów politycznych i społecznych związanych z obecnością cudzoziemców. Fakt, że w gminach zainteresowanie sprawą cudzoziemców jest niewielkie, nie wynika z jakiejś niechęci administracji, a właśnie z faktu, że problem nie nabrał poważniejszych rozmiarów. Warto podkreślić, że imigranci zarobkowi starają się nie stwarzać żadnych problemów, tym bardziej, że w większości są nielegalni lub pracują na czarno.

Urzędy wojewódzkie nie prowadzą żadnej specjalnej polityki wobec różnych grup cudzoziemców. Dobrym przykładem mogą być cudzoziemcy chcący studiować w Polsce. Wiadomo, że sytuacja demograficzna jest taka, że wiele szkół będzie musiało upaść lub bardzo ograniczyć działalność. Z tego punktu widzenia studenci zza granicy są istotni dla ekonomicznego bytu tych szkół. Ilość cudzoziemskich studentów ma również znaczenie dla prestiżu szkoły. Urzędy nie dysponują jednak specjalnymi programami mającymi na celu zwiększenie ilości cudzoziemców studiujących na polskich uczelniach. ■



## Rozdział III

# Problemy integracji

W pierwszym etapie realizacji projektu analizowaliśmy integrację cudzoziemców z punktu widzenia państwa i społeczeństwa polskiego, jako proces polityczny dotyczący realizacji ekonomicznych i społecznych celów imigracji, wynikających z sytuacji demograficznej i ekonomicznej naszego kraju. W drugim etapie skupiliśmy się na samym procesie administrowania przez władzę publiczną strumieniami imigracji. Etap trzeci badań polegał na badaniu integracji na poziomie indywidualnym z punktu widzenia samych imigrantów.

W literaturze przedmiotu integracja jest rozumiana jako zjawisko upodobnienia kulturowego. Może mieć różne stopnie: od całkowitej asymilacji obcokrajowca aż do całkowitą izolację cudzoziemca. Jednak na użytek naszego projektu przyjęliśmy nieco odmienną perspektywę: w świetle przeprowadzonych przez nas badań interpretujemy integrację jako proces zaspokojenia potrzeb psychologicznych i społecznych imigranta.

Zintegrowany z daną społecznością jest ten człowiek, który wykonując rozmaite role społeczne zaspakaja swoje potrzeby bytowe, materialne, psychiczne i społeczne.

Potrzeby definiujemy zgodnie z koncepcją piramidy A. Masłowa. Masłow dowodzi, że każdy człowiek dąży do zaspokojenia swoich potrzeb stosując określoną strategię: człowiek zaczyna od tych najbardziej podstawowych (pożywienie, sen, bezpieczeństwo), aby następnie zapewnić sobie potrzeby wyższe: uczestnictwa, prestiżu, samorealizacji.

Zaspokojenie potrzeb może następować w różnych:

- ▶ Grupach społecznych.
- ▶ Nieformalnych i formalnych strukturach i instytucjach.
- ▶ Poprzez odniesienie do grup, z którymi dany osobnik nie ma bezpośredniego kontaktu.

**Oczywiście bardzo mało ludzi ma zaspokojone wszystkie potrzeby z piramidy Masłowa.**

Zaspokojenie danej potrzeby może mieć różne stopnie: od bardzo mało satysfakcjonującego stanu, aż do pełnego zadowolenia np. ze snu, odżywienia, poczucia bezpieczeństwa, itd.

Stopień zaspokojenia potrzeby zależy od szeregu czynników. Jednak badając integrację cudzoziemców pominiemy zupełnie czynniki osobowościowe, które oczywiście mają duży wpływ na proces zaspokajania potrzeb. W przeprowadzonym przez nas badaniu integracji cudzoziemców interesują nas tylko czynniki społeczne.

### **Stopień zaspokajania potrzeb ma to do siebie, że:**

- ▶ Im mniej potrzeb dany człowiek zaspokaja, w tym większym stopniu staje się on 'rozbitkiem życiowym'. Z kolei im mniej potrzeb człowiek zaspokaja w instytucjach i grupach społecznych danej społeczności, tym gorzej jest z nią zintegrowany. Rzecz jasna ważne są tutaj uwarunkowania osobowościowe a stopień, w jakim muszą być zaspokajane potrzeby jest kwestią indywidualną. Inną ważną kwestią jest wskazanie na grupy społeczne i instytucje, w których imigrant ma szansę zaspokoić swoje potrzeby. I tak:
- ▶ cudzoziemiec, który zaspokaja wszystkie potrzeby psychiczne i społeczne w grupach oraz instytucjach społeczeństwa polskiego jest cudzoziemcem w pełni zintegrowanym z naszym społeczeństwem.

Cudzoziemiec może również zaspokajać potrzeby we własnej grupie etnicznej w Polsce. Im więcej potrzeb zaspokaja wśród swoich ziomków, tym mniej jest zintegrowany ze społeczeństwem polskim. Koniecznym, choć nie jedynym warunkiem umożliwiającym zaspokojenie jakichś potrzeb jest możliwość wstępu do grupy, w której z powodzeniem dana potrzeba może być zaspokojona. Zależy to od wielu czynników: z jednej strony cudzoziemiec powinien dysponować pewnymi zasobami umożliwiającymi mu wstąpienie do grupy, z drugiej – nie może być ofiarą wykluczających stereotypów.

Zasoby – to cenione w danej grupie cechy i umiejętności jak np.: wykształcenie, znajomość języka, kwalifikacje zawodowe, zdolności towarzyskie i wiele innych

Stereotypy wykluczające – to taki zespół przekonań, który wyklucza możliwość skorzystania przez grupę lub instytucję z zasobów cudzoziemca. W naszym społeczeństwie dość szeroko funkcjonuje stereotyp wykluczający wobec Cyganów. Stereotypy wykluczające oraz brak zasobów uniemożliwiają wejście do społeczeństwa polskiego. Wejście zawsze następuje do jakichś konkretnych grup lub kategorii, . np. na rynek pracy, do kategorii klientów (sklepów, usług), bezpieczne uczestnictwo w kategorii przechodniów itd.

Wejście na rynek pracy, nie oznacza znalezienia pracy, oznacza tylko tyle, że przez ewentualnych pracodawców oferta cudzoziemca będzie brana pod uwagę.

Wejście do kategorii klientów oznacza, że cudzoziemiec zostanie na przykład obsłużony w sklepie. Ogólnie rzecz biorąc wejście do społeczeństwa oznacza, że zasoby cudzoziemca zostaną wzięte pod uwagę. We współczesnej Europie totalna odmowa wejścia się już nie zdarza. Funkcjonują jednak stereotypy je utrudniające.

Nie istnieje wejście uniwersalne, nikt nie ma wejścia do wszystkich grup społecznych. Cudzoziemiec mający wejście do grupy towarzyskiej, może być jednocześnie wykluczony jako kandydat na męża córki jednego z uczestników tej grupy.

**Ważnym wymiarem integracji rozumianej jako zaspokajanie potrzeb jest określenie grup odniesienia i grup, w których cudzoziemiec uczestniczy**

W badaniu chcieliśmy sprawdzić, czy ankietowani przez nas cudzoziemcy spotkali się z ograniczeniami wejścia lub ustawianiem w sytuacji zdecydowanie gorszej w porównaniu z innymi.

Podkreślmy jeszcze raz: „wejście” oznacza tylko potencjalną możliwość realizacji pragnień. Jeżeli analizujący wywiady sędziowie stwierdzają, że cudzoziemiec ma wejście, oznacza to, że jest on przekonany, iż będzie obsłużony jako klient, że może dostać pracę, że bez problemów będzie w stanie wynająć mieszkanie itd.

Imigrant zarobkowy przybywa dla osiągnięcia konkretnego celu. Oczywiście celem ogólnym jest poprawa sytuacji materialnej. Cel ten może być realizowany jako wykonanie konkretnej pracy (jak pracownik na delegacji), zarobienie pieniędzy i powrót z pieniędzmi (zakupami) do domu. Na drugim końcu skali znajduje się osiągnięcie stabilizacji materialnej w Polsce.

Realizacja celu imigracji jest szczególnie potrzebą. Dla jej zaspokojenia cudzoziemiec może godzić się nawet na duże ograniczenie innych potrzeb. Jednak jeśli cel imigracji nie zostanie zaspokojony, najprawdopodobniej potrzeby znajdujące się powyżej potrzeb fizjologicznych (bytowych) na piramidzie Masłowa również nie zostaną zaspokojone.

Bardzo ważnym momentem w całym procesie integracji jest decyzja imigranta dotycząca jego dalszych planów życiowych. Rzecz jasna może ona być różna; imigrant może zdecydować się na powrót do kraju, może również podjąć decyzję o realizacji celu imigracji poza Polską, czy też ułożyć sobie dalsze życie w Polsce. Między decyzją o powrocie do kraju pochodzenia a decyzją o pozostaniu w Polsce rozciąga się obszar integracji funkcjonalnej – to jest takiej, która jest niezbędna do osiągnięcia celów wyjazdu.

Integracja funkcjonalna, to możliwość wykonania roli oczekiwanej przez grupę, do której cudzoziemiec wszedł i w której chce zrealizować jakieś cele. Integracja funkcjonalna nie jest czymś stałym, jest to pewna relacja między oczekiwaniami cudzoziemca i ofertami np. ze strony potencjalnych pracodawców. Cudzoziemiec powinien posiadać zasoby niezbędne do wykonania pracy co nie zawsze jest tożsame z zasobami niezbędnymi do spełnienia oczekiwań pracodawcy. Np. pracodawcy mogą stawiać wyższe lub niższe wymagania odnośnie znajomości języka. Wiele zależy od cech charakteru potencjalnego pracodawcy: np. jeden po to, by nabrać niezbędnego zaufania musi „dogadać się”, podczas gdy innemu wystarczy może pokazanie (np. zaświadczenia) umiejętności zawodowych. Wszystko to sprawia, że możemy zatem mówić o łatwej lub trudnej integracji funkcjonalnej. Integracja funkcjonalna to również umiejętność zachowania się cudzoziemca wobec mafii i gangów zajmujących się nielegalnymi regulacjami rozmaitych rynków. Nie ważne, czy cudzoziemiec przyjechał do Polski na parę tygodni, czy też zdecydował się na stały pobyt; w każdej z tych sytuacji pojawia się problem integracji koniecznej do zaspokojenia rozmaitych potrzeb niezwiązanych funkcjonalnie z realizacją celu (czyli zarobienia pieniędzy).

Zaspokajanie potrzeb wiąże się z integracją na poziomie kulturowym, ekonomicznym i politycznym. Z powodu braku polityki integracyjnej nie możemy zajmować się badaniem jej skuteczności. Natomiast próbowaliśmy poznać ewentualne drogi integracji, które wybierają cudzoziemcy w obecnych warunkach.

Ważnym wymiarem integracji rozumianej jako zaspokajanie potrzeb jest określenie grup odniesienia i grup, w których cudzoziemiec uczestniczy. Grupa odniesienia służy do

porównywania własnej sytuacji i oceniania jej. Może to być na przykład rodzina i jej stosunek do działań imigranta.

### **Zaspokojenie dowolnych potrzeb wymaga:**

#### **Od imigranta:**

- ▶ chęci (motywacji) do wykonania określonej roli.
- ▶ roszczenia prawa do jej wykonania wobec określonej grupy.
- ▶ zrozumienia przepisów roli.
- ▶ oceny szans jej wykonania w sposób akceptowalny.
- ▶ zaangażowania przez imigranta zasobów umożliwiających wykonanie określonej roli.

#### **Od grupy:**

- ▶ oceny zasobów posiadanych przez cudzoziemca.
- ▶ zrozumienia przepisów roli (jasność co do tego jakie zachowanie będzie akceptowane).
- ▶ oceny szans jej wykonania w sposób akceptowalny.
- ▶ gotowości do akceptacji/ skłonności do odrzucenia.

Zaspokajanie potrzeb odbywa się poprzez wykonywanie przez imigranta rozmaitych ról społecznych. Role te mają być zaakceptowane przez osoby i grupy do których imigrant kieruje swoją aktywność.

Wykonywanie roli społecznej przez każdego członka grupy wymaga zaangażowania określonych zasobów np. wiedzy lub umiejętności. Zasoby, które imigrant może zaangażować w wykonanie roli stanowią niejako uprawnienie do jej wykonania. Jednak takie uprawnienie nie zawsze daje możliwość skutecznego roszczenia.

Teoria uprawnień pozwala pokazać integrację ze społeczeństwem polskim w kategoriach kosztów uprawnień i możliwości ich wykorzystania. Zebrane w toku badań historii pobytu w Polsce wskazują, że koszt nabycia uprawnień do wejścia do grupy jest niewielki. Jednak czasem koszty te rosną: gdy w wejście do grupy angażują się różnego rodzaju gangi czy mafia.

Może się zdarzyć, że cudzoziemiec posiada zasoby potrzebne do pełnienia ról, jednak nie istnieje grupa, w której mógłby je wykorzystać, lub jego roszczenie do odgrywania roli z tytułu posiadania zasobów zostało oddalone. Taka sytuacja ma miejsce rzadko.

Jeśli chodzi o zaspokojenia potrzeb wyższych takich jak potrzeba prestiżu, samorealizacji i inne, cudzoziemiec również powinien należeć do grupy, w której poprzez wykonanie określonej roli i uzyskanie akceptacji zaspokajają owe potrzeby. Ogólną potrzebę samorealizacji na użytek naszych badań musimy określić bardziej szczegółowo. Najważniejszym składnikiem samorealizacji w przypadku imigranta ekonomicznego jest realizacja ekonomicznego celu imigracji. Wiele zależy od tego, w jaki sposób obcokrajowiec zamierza realizować wyższe potrzeby z piramidy Masłowa. Są sytuacja, gdy cudzoziemiec przyjeżdżający do Polski zaspokajają na miejscu jedynie potrzeby niższe oraz realizuje ekonomiczny cel imigracji, jednak potrzeby wyższe – szacunku, uznania, prestiżu, są zaspokajane przez odniesienie do rodziny i grup społecznych mieszkających poza Polską. Imigrant mający układ odniesienia we własnym kraju traktuje integrację głównie funkcjonalnie.

Imigrant, którego układ odniesienia za granicą jest niesatysfakcjonujący, będzie poszukiwał możliwości zaspokojenia potrzeb w Polsce, w związku z czym będzie poszukiwał integracji na wyższym poziomie, a jego stopień integracji będzie większy.

### Getta

Szczególnie ważny z punktu widzenia procesów integracji jest problem powstawania społeczności cudzoziemskich w kraju przyjmującym. Zaspokojenie niektórych potrzeb, zwłaszcza potrzeb wyższych, w polskich grupach społecznych może być bardzo trudne lub nieosiągalne w stopniu satysfakcjonującym ze względu na możliwość i koszt zgromadzenia wymaganych zasobów. Np. zaspokojenie potrzeby przynależności może wymagać znajomości języka na poziomie trudnym do osiągnięcia. Ale dotyczyć to może również zaspokojenia potrzeb niższych.

W takiej sytuacji imigrant będzie poszukiwał układu społecznego dającego możliwość satysfakcjonującego (pamiętajmy, że jest to kontinuum) zaspokojenia potrzeb. Jeżeli w Polsce istnieje grupa cudzoziemców, w której nowy imigrant może zaspokajać rozmaite potrzeby, to zapewne będzie starał się o uczestnictwo w tej grupie. Wówczas jego układem odniesienia stanie się grupa cudzoziemców w Polsce (na ogół jest to grupa narodowościowa, chociaż nie zawsze). W ramach tego układu odniesienia należy rozróżnić dwie możliwości układów:

- a. Układ gettowy
- b. Układ otwarty

**Istotą getta jest to, że cudzoziemiec może zaspokajać potrzeby, których nie mógłby zaspokoić w społeczności polskiej, zaczynając od potrzeb natury towarzyskiej aż do potrzeb ekonomicznych. Im więcej potrzeb można zaspokajać w ramach własnej grupy etnicznej, tym ta grupa jest silniejsza.**

Integracja ze społeczeństwem polskim podlega takim samym zasadom. W badaniach spotykaliśmy cudzoziemców, którzy odrzucali wszelkie próby zaspokajania potrzeb wyższych w grupach polskich. Są to jednak sporadyczne przypadki. Cudzoziemcy, którzy posiadają zasoby wystarczające by zaspokajać potrzeby wyższe w grupach polskich, korzystają z tej okazji.

W przypadku realizacji ekonomicznego celu imigracji zasadnicze znaczenie ma to, w jakim środowisku, ten cel jest realizowany. Ogólnie cudzoziemiec może go realizować pracując w firmie polskiej lub pracując w firmie swojej grupy etnicznej. Jest to jeden z zasadniczych czynników integracji z gettem. Taka sytuacja występuje w dużym stopniu wśród Chińczyków i Wietnamczyków. Realizacja celów ekonomicznych we własnej grupie etnicznej jest najsilniejszym czynnikiem gettotwórczym.

Realizacja celu imigracji może również odbywać się wyłącznie przez nielegalnych pośredników (gangi). Imigrant może nigdy nie funkcjonować bezpośrednio na rynku pracy, a wyłącznie za pośrednictwem gangów. Jest to również sytuacja sprzyjająca tworzeniu gett i izolowanych społeczności. W tym przypadku izolacja jest wymuszana przez gangsterów. W ich interesie jest by nikt nie dostał pracy inaczej, niż za ich pośrednictwem.

### **Jaki jest interes grupy przyjmującej imigranta?**

Analizując ten problem od strony grupy przyjmującej możemy wyodrębnić kilka zasad na jakich odbywa się integracja. Grupa społeczna, by przyjmując cudzoziemca, może mieć następujący interes. Grupa lub struktura formalna:

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

---

- a. uznaje roszczenie cudzoziemca na zasadzie tolerancji (szerzej zajmiemy się tym zagadnieniem podczas omawiania problemów związanych z zaspokajaniem potrzeb wyższych).
- b. przyjmuje do grupy, lub włącza w strukturę na zasadzie wymiany (kupuje zasoby cudzoziemca).
- c. przyjmuje do grupy po to, by rozciągnąć kontrolę.

Jest to sytuacja w której grupa pozwala zaspokajać jakieś potrzeby wyższe po to, by móc wpływać na zachowanie obcego w sprawach dla grupy ważnych. Inne są wymogi objęcia kontrolą w przypadku zespołu pracowników niewspółpracujących np. w szwalni, gdzie każdy bezpośrednio odpowiada przed brygadzystą, inna jest w zespole, który współpracuje dla osiągnięcia rezultatu np. robotników budowlanych przy układaniu zbrojenia, albo zespołu chirurgów wykonującego wspólnie operację. Grupa zadaniowa rozciąga kontrolę w zakresie wymagającym wzajemnego zaufania odnośnie określonych zachowań.

I tak na przykład przy zbiorze truskawek grupa zadaniowa w zasadzie nie istnieje i jeżeli ktoś zbiera wolniej, to jego sprawa. Problemem jest za to wydajność i konkurencja: grupa wymaga takiego sposobu zbierania truskawek, by utrzymać przyjęte normy określające zależność wydajności i płacy. Zakłócenie takich norm powoduje ostrą reakcję, która może przyjąć różne formy: od prób dogadania się, poprzez próby wymuszenia aż do próby usunięcia nieuczciwego konkurenta. Forma nacisku i argumentacji może się różnić w zależności od narodowości grupy, jednak istota rzeczy pozostaje ta sama. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku zespołu niemającego powiązań poziomych np. w szwalni albo w grupie zbierającej owoce, zatrudnieni w żadnym stopniu nie korzystają bezpośrednio z pracy cudzoziemca.

W wywiadach wyraźnie widać, że z punktu widzenia integracji społecznej jest to sytuacja niekorzystna. Obcy zawsze będzie tylko konkurentem dla już zatrudnionych, gdyby zmniejszył się popyt na pracę.

Obserwowanie reakcji Polaków na imigrantów w grupach wykonujących zadania równoległe jest znakomitym sposobem badania stereotypów. Grupa nie ma żadnego materialnego ani funkcjonalnego powiązania z cudzoziemcem, zatem nie ma także powodu, by rozwijać zaufanie do cudzoziemca. Wśród badanych cudzoziemców kilka osób zetknęło się z odrzuceniem właśnie w takich zespołach. Politykę integracyjną w takich wypadkach powinny prowadzić związki pracodawców i związki zawodowe, Jednak brak strategii określającej kierunki polityki imigracyjnej utrudnia zasadniczo podjęcie programów zarówno przez związki zawodowe jak i związki pracodawców. W rozdziale pierwszym zwracaliśmy uwagę, że związki pracodawców nie mają żadnej motywacji do uczestniczenia w programach integracyjnych. Z ich punktu widzenia ważna jest jedynie integracja funkcjonalna. Zresztą na pojedynczym pracodawcy nie powinien spoczywać ciężar zajmowania się problemami integracji, jest to dziedzina, która należy do państwa, a nie do pracodawców.

**Stereotypy  
wykluczające są tutaj  
o tyle szkodliwe,  
że zakładają istnienie  
pewnej niezbywalnej  
wady wszystkich  
członków  
danej grupy  
etnicznej**

W zespołach zadaniowych, gdzie zarówno rezultat, jak i często wzajemne bezpieczeństwo zależy od bezpośredniej współpracy (na przykład przy wielu pracach na budowie). W takich zespołach sytuacja jest lepsza choćby dlatego, że imigrant może się po prostu sprawdzić.

Wszelkie wymagania wobec zachowań pracowniczych: czy to dotyczy tylko konkurencji i norm czy również współpracy i poczucia bezpieczeństwa, są takie same wobec wszystkich pracowników. Znajduje to pełne potwierdzenie w badaniach. Imigranci, którzy podejmowali pracę w zespołach zadaniowych byli oczywiście sprawdzani i przez zespół, i przez pracodawcę. Jednak było to „sprawdzanie” normalne dla typu pracy i zawodu. Natomiast przyjęcie do grupy w oparciu o ideę tolerancji jest swego rodzaju wykorzystaniem przez grupę zasobów cudzoziemca (zwłaszcza samego faktu odmienności) dla budowania przez grupę własnej tożsamości, podobnie jest np. z tolerancją wobec mniejszości seksualnych.

### Zasoby Polaka, a zasoby cudzoziemca

Polacy i obcokrajowcy, mimo posiadania identycznych zasobów mogą różnić się w możliwościach zaspokajania swoich potrzeb. Po prostu ilość „zaświadczeń”, które musi przedstawić starający się o pracę Polak i starający się o pracę cudzoziemiec, mogą się różnić. Może to być wina stereotypów, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Stereotypy wykluczające są tutaj o tyle szkodliwe, że zakładają istnienie pewnej niezbywalnej wady wszystkich członków danej grupy etnicznej, wady uniemożliwiającej przyjęcie cudzoziemca do grupy. To, że dana wada dotychczas jeszcze się nie ujawniła, nie znaczy, że nie ujawni się w przyszłości. Jest to na przykład stereotyp mówiący, że np. Cygan zawsze będzie chciał ‘ocyganiać’. Walka z tego rodzajami stereotypami poprzez przedstawianie odpowiednich ‘zaświadczeń’ często jest bezskuteczna.

Bardzo ciekawy wniosek odnośnie stereotypów pojawił się w rozmowach z cudzoziemcami pracującymi jako pomoce domowe i opiekunki dzieci. Pracodawcy wykazują wobec nich zdumiewające zaufanie. Wskazuje to na zasadniczy brak negatywnych stereotypów. Można przypuszczać, że stopień zaufania do pomocy domowych-cudzoziemek jest podobny do stopnia zaufania do Polek pracujących jako pomoc domowa. Badanie tego zagadnienia wśród przedstawicieli innych zawodów generalnie potwierdza tę tezę. Pracodawcy w podobny sposób sprawdzają kwalifikacje oraz stosują różnego rodzaju zabezpieczenia zarówno wobec obcokrajowców, jak i cudzoziemców.

Zakres badania nie pozwala sprawdzić, czy rasa cudzoziemca ma wpływ na stopień zaufania, jakim darzy go potencjalny pracodawca. Nie wiadomo do końca, czy pracownicy, którzy „wyglądają tak jak *nasi*” budzą podobne zaufanie. Prawdopodobnie im prostsza praca i niższe potrzebne kwalifikacje, tym ważniejsza jest ta zasada.

### Potrzeby wyższe

► **samorealizacji – potrzeby samorealizacji** – wyrażają się w dążeniu człowieka do rozwoju swoich możliwości. Potrzebę samorealizacji w określonej grupie cudzoziemiec zaspokaja, jeżeli wykorzystuje swoje zasoby do pełnienia roli. Samorealizacja wymaga uczestnictwa w grupie. Znajomość języka, kodów subkultury to warunki konieczne do samorealizacji w określonej grupie. Umiejętności językowe, wiedza, status społeczny

i wiele innych stanowią uprawnienie do wejścia do grupy. Nabycie tych uprawnień wiąże się z określonym kosztem.

Czynnik osobowościowy interweniuje również w siłę motywacji do zaspokojenia danej potrzeby. Np. potrzeba uczestnictwa w grupie może być bardzo silną lub słabą motywacją do ponoszenia odpowiednich wydatków. Może być tak, że osobnik zaspokaja swoją potrzebę samorealizacji przez słabe uczestnictwo, lub że uczestnictwo w jakiejś grupie jest mu w niewielkim stopniu potrzebne do samorealizacji. Są to psychologiczne aspekty zagadnienia integracji, którymi nie będziemy się zajmować. Maslow wymienia następujące główne potrzeby wyższe:

- ▶ **estetyczne** (potrzeba harmonii i piękna).
- ▶ **poznawcze** (potrzeby wiedzy, rozumienia, nowości).
- ▶ **szacunku i uznania** – potrzeby uznania i prestiżu we własnych oczach i w oczach innych ludzi; Tę potrzebę cudzoziemiec może zaspokajać w różny sposób i w różnych miejscach. Godzi się wykonywać prace, która w jego miejscu zamieszkania nie jest źródłem prestiżu, ale zarobione pieniądze zasadniczo podniosą jego prestiż. Jego grupą odniesienia jest społeczność, z której wyszedł. Dla cudzoziemca ważne jest więc określenie swojej grupy odniesienia.
- ▶ **pragnienie potęgi**, wyczynu i wolności.
- ▶ **potrzeba respektu** i uznania ze strony innych ludzi, dobrego statusu społecznego, sławy, dominacji, zwracania na siebie uwagi.

### **Powyższe potrzeby tak zwane wyższe to następny stopień integracji.**

Przyjmując z pewnym uproszczeniem teorię Maslowa każdy człowiek dąży do zaspokojenia potrzeb wyższych wtedy, gdy ma zaspokojone potrzeby podstawowe, w tym potrzebę bezpieczeństwa. Potrzeby wyższe schodzą na dalszy plan tylko wtedy, gdy zaspokojenie potrzeb niższych jest zagrożone.

Jak już wyjaśniliśmy, szczególną wartością jest realizacja celu wyjazdu. Realizacja celu wyjazdu jest potrzebą podstawową. Imigranci z tego powodu często godzą się na deprivację potrzeb wyższych w społeczeństwie polskim. Nie znaczy to, że decydują się na deprivację tych potrzeb w ogóle. Mogą je zaspokajać w różnych grupach odniesienia. Grupy i sposoby zaspokajania potrzeb wyższych są bardzo ważnymi strategiami integracyjnymi ze strony cudzoziemca.

Jedną z ważnych strategii jest próba zaspokajania potrzeb wyższych we własnej grupie etnicznej. Możliwość zaspokajania potrzeby prestiżu czy uznania zakłada istnienie różnych nieformalnych hierarchii w grupie. Wymaga to od grupy dużej zwartości. Każdy nowy imigrant, który chce zaspokajać potrzeby wyższe w takiej grupie, jest z jej punktu widzenia bardzo cenny. Jest to prosta droga do komunitarianizacji i tworzenia gett.

Tak jak każdy nowy jest dla społeczności ważnym nabytkiem, tak każde odejście jest poważną stratą. Badanie zasad spójności getta i jego obrony przed utratą członków wykracza poza ramy projektu. Naszym zadaniem było stwierdzenie w jakim stopniu u getta mogą powstawać. Próba zaspokojenia tych potrzeb w kraju przyjmującym przypomina próbę posługiwania się drugim językiem tak jak ojczystym. Zaspokajanie potrzeb wyższych poza własną grupą etniczną wiąże się z problemem asymilacji. Zaspokajanie potrzeby prestiżu jest zawsze związane z wymianą. Szczególnie dobrym przykładem jest asymilacja drugiego pokolenia Wietnamczyków.. Z wywiadów wynikało niezwykle interesujący punkt widzenia dotyczący kwestii patriotyzmu. Rozmówcy



od dziecka byli w Polsce, skończyli tu szkoły. W domu rodzice mówią po wietnamsku, ale rodzeństwo między sobą na ogół po polsku. Czują się i Polakami i Wietnamczykami. Można zaryzykować tezę, że patriotyzm nie jest im potrzebny do budowania „ja” jako rodzaj tożsamości. Powstania narodowe, poezja romantyczna, o których uczyli się w szkole to polska tradycja, którą lubią i cenią, wobec której nie czują obcości. Jednocześnie tradycje wyniesione z domów rodzinnych są równie ważne. Ta dwukulturowość daje im szczególne poczucie wolności. Młodzi są przekonani, że nie będą się czuli obcy również w innych krajach. Tożsamość powstaje dzięki połączeniu cech indywidualnych, takich jak charakter, wiedza czy zawód. Narodowość ma mniejsze znaczenie.

Postawy takie da się zauważyć również wśród badanych o znacznie mniejszych zasobach. Poszukiwanie możliwości zaspokojenia potrzeb nie rozgrywa się wyłącznie w przestrzeni między Polską, własną grupą etniczną i własnym krajem. Pojawia się poczucie wolności nieograniczonej przynależnością narodową lub koniecznością stania się kimś innym. Realizacja potrzeb wyższych: potrzeby szacunku, samorealizacji itp. dokonywana jest wobec jakichś grup odniesienia. Wymaga także pewnych zasobów ze strony wszystkich członków grupy i pewnego wspólnego systemu wartości służącego do oceny zasobów i dokonań. Realizacja potrzeb wyższych wymaga realizacji potrzeby przynależności.

W badaniu imigracji potrzeba przynależności oraz realizacja przynależności mają znaczenie kluczowe. Przynależność uzyskiwana po to, by realizować potrzeby wyższe zasadniczo różni się od przynależności funkcjonalnej. Złudzeniem koncepcji multikulturalizmu było, zwłaszcza w Niemczech i we Francji, że może powstać zgodnie współpracujące społeczeństwo, w którym imigranci przynależą do grup autochtonów w sensie funkcjonalnym, natomiast potrzebę przynależności umożliwiającą realizację innych potrzeb wyższych realizują w grupie etnicznej. Jak wiemy nie udało się zbudować harmonijnego społeczeństwa na tej zasadzie.

Jednym z kluczowych zagadnień badawczych było pytanie na ile w Polsce przynależność funkcjonalna otwiera możliwość przynależności w sensie Masłowa – jako drogę do zaspokojenia innych potrzeb psychicznych i społecznych.

Bardzo istotna w procesie integracji jest realizacja potrzeby bezpieczeństwa, która u cudzoziemców sprowadzają się do bezpieczeństwa w pracy i w miejscu zamieszkania. Nie chodzi tu bynajmniej o poczucie bezpieczeństwa jako poczucie szacunku, ale o poczucie bezpieczeństwa jako braku zagrożenia. Potrzeba bezpieczeństwa jest silnie związana z poczuciem godności. Podstawowym elementem bezpieczeństwa jest to, że cudzoziemiec jest postrzegany jako człowiek taki, jak Polacy. Cudzoziemcy chcieliby mieć gwarancję, że jego prawa podstawowe: nietykalność, własność, prywatność będą respektowane. Jednym z objawów takiej gwarancji jest uprzejme odnoszenie się przez innych zarówno (albo zwłaszcza) w stosunkach służbowych, jak i prywatnych. W każdej grupie i sytuacji istnieją określone uprawnienia do posiadania godności. Respektowana przez innych „godność” jest biletem wstępu do strefy bezpieczeństwa.

Wiele organizacji pozarządowych zajmujących się bezpośrednio cudzoziemcami zwraca uwagę na ten aspekt sprawy. Potraktowanie cudzoziemca „z góry” przez Straż Graniczną

**Realizacja celu wyjazdu jest potrzebą podstawową. Imigranci z tego powodu często godzą się na deprivację potrzeb wyższych w społeczeństwie polskim**

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

---

nie tylko jest bezpośrednią przykrością, ale budzi poczucie zagrożenia. Nie uchwycimy empirycznie tego problemu, ale zagadnienie jest poważne.

W badaniach stwierdziliśmy poważne braki w realizacji tej potrzeby. Powstaje anomijna sytuacja. Nielegalni cudzoziemcy szukają ochrony przed organami polskimi u gangów. Jest to prosta droga do rozwoju mafii. Poczucie zagrożenia towarzyszy ogromnej większości badanych, również tym „chwilowo” legalnym. Jest to bezpośredni skutek braku doktryny imigracyjnej.

Sprawę ekonomicznej opłacalności dla państwa polskiego pracy na czarno świadczonej przez imigrantów omawialiśmy już wcześniej. Jeżeli jednak przyjmiemy twierdzenie, że z punktu widzenia interesów państwa praca na czarno imigranta jest nieopłacalna, to musimy stwarzać warunki umożliwiające samym cudzoziemcom przeciwstawianie się wyzyskowi. Wśród tych warunków jednym z najważniejszych jest poczucie bezpieczeństwa, a to jest związane z uznawaniem godności cudzoziemca jako równej obywatelom polskim. Dlatego sprawa odnoszenia się przez służby państwowe do cudzoziemca może mieć istotne znaczenie.

O ile w hierarchii potrzeb, potrzebę respektu Maslow umieszcza wysoko, znacznie powyżej potrzeby bezpieczeństwa, to z punktu widzenia teorii integracji cudzoziemców musimy powiedzieć, że poczucie bezpieczeństwa i poczucie respektu są blisko powiązane. Z tego punktu widzenia można powiedzieć, że ważna jest przynależność do grupy, w której szacunek jest wystarczający do bezpieczeństwa.

Może być tak, że ktoś wszedł do grupy (np. w pracy), w której stosunek służbowy jest bezpieczny, natomiast w innych kategoriach (np. jako przechodzień) nie ma poczucia bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa stanowi wtedy wielkość zmienną zależną od sytuacji. O pełnym bezpieczeństwie można mówić dopiero, gdy cudzoziemiec we wszystkich rolach społecznych, które w swojej sytuacji może wykonywać ma zaspokojone poczucie bezpieczeństwa.

Poczucie zagrożenia ze strony organów polskich i ze strony pracodawców (brak ochrony przez kodeks pracy) powodują – jak pisaliśmy – zachowania anomijne, a przede wszystkim poszukiwanie nielegalnej ochrony. Nie jest to jednak jedyny rodzaj zachowań będących odpowiedzią na brak poczucia bezpieczeństwa. W badaniach, w kilku przypadkach imigranci opowiadali o tym, jak zabiegają o przyjaciół, dobrą opinię w otoczeniu – jak starają się budować zaufanie do siebie jako sposób na zagrożenia. Oni także mówili o życzliwości i otwartości, z jaką się spotykają.

Ta otwartość nie opiera się na tolerancji, która należy do repertuaru występującego w stosunkach „oficjalnych”. Jest to wyraźnie widoczna w badaniach skłonność Polaków do nawiązywania stosunków osobistych (zwłaszcza w układzie pracownik – pracodawca) zamiast relacji „oficjalnych”. Wspominamy o tym ponownie, ponieważ ta cecha społeczeństwa polskiego odróżnia nas np. od Niemców. Może stanowić ważny element polskiego wzoru integracji.

Główne ustalenia naszych badań można podsumować następująco:

**1. Istnieje łatwy wstęp na rynek pracy.** Pomijamy koszty i utrudnienia nakładane przez nielegalne pośrednictwa. Nie jest to problem integracji, a problem kryminalny mający jednak znaczny wpływ na integrację.

**2. Pracodawcy są generalnie skłonni zatrudniać cudzoziemców.** Celem naszych badań nie było wyjaśnienie postaw i motywacji pracodawców. Stereotypy ograniczające zaufanie na pewno nie determinują w społeczeństwie polskim całego dyskursu. Można pokusić się o hipotezę, że stereotyp określający zaufanie wobec zatrudnianego cudzoziemca nie jest przez pracodawców używany do dokonywania wyborów na rynku pracy. Przykłady z badania w gminach wskazują posługiwanie się stereotypem wykluczającym w stosunku do Cyganów. Badania pozwalają przypuszczać, że w odczuciu imigrantów polscy pracodawcy nie stosują kryteriów etnicznych. Przypuszczenie to wydaje się tym bardziej prawdopodobne w świetle ustaleń poprzednich etapów badania.

**„Nielegalni cudzoziemcy szukają ochrony przed organami polskimi u gangów. Jest to prosta droga do rozwoju mafii. Poczucie zagrożenia towarzyszy ogromnej większości badanych**

Niewystępowanie problemu politycznego oznacza także, że repertuar zachowań i postaw wobec cudzoziemców nie jest jasno zdefiniowany. (warto zwrócić uwagę, że wobec Cyganów sytuacja jest zupełnie inna). Oznacza to, że pojawienie się publicznej dyskusji na temat imigrantów może spowodować zasadnicze zmiany postaw, które zaobserwowaliśmy w badaniu. Fakt, że cudzoziemcy nie są widoczni w przestrzeni publicznej powoduje, że szerokiej opinii publicznej nie jest potrzebne kształtowanie stereotypów etnicznych czy etniczno-socjalnych wobec cudzoziemców.

Obecnie formułowane twierdzenia o postawach Polaków wobec cudzoziemców są formułowane przed pojawieniem się publicznej dyskusji i zaistnieniem problemu cudzoziemców jako problemu politycznego. Na podstawie tych danych nie można formułować przypuszczeń o tym jakie będą postawy

Polaków gdy problem cudzoziemców zaistnieje w powszechnej świadomości.

Sędziowie kompetentni zwracają uwagę na, zauważoną przez kilku respondentów, skłonność ze strony polskich pracodawców do uprzejmego traktowania zatrudnianych cudzoziemców. Mogłoby to wskazywać na występowanie postaw, które określiliśmy jako wynikające z potrzeby ze strony grupy przyjmującej (w tym przypadku pracodawcy) budowania własnej tożsamości opartej na tolerancji. Występowanie takich postaw jest z punktu widzenia polityki integracyjnej niezmiernie ważne. Wyraźne jest również charakterystyczne dla tradycyjnych społeczności nawiązywanie stosunków osobistych i niechęć do stosunków formalnych. Te dwa podejścia się zasadniczo wykluczają. Podejście tradycyjne przez nawiązanie stosunków osobistych jest rodzajem „oswojenia” obcego i zneutralizowania swoich ewentualnych lęków. Podejście tolerancyjne opiera się na uznaniu obcości jako niesprzecznej ze wspólnym uznawaniem wzajemnych praw i roszczeń.

**3. Integracja funkcjonalna w zespołach.** Zespoły współpracujące wykazują podobną otwartość jak pracodawcy, cudzoziemcy nie czują się na cenzurowanym, to znaczy są traktowani zgodnie z pewnymi zasadami, które oni sami uważają za normalne dla swojego zawodu.

W zespołach niewspółpracujących działających na zasadzie manufaktury sprawa jest nieco bardziej skomplikowana. Akceptacja cudzoziemca nie jest związana ze wzajemnymi zobowiązaniami, jak w przypadku relacji pracodawca pracownik, czy relacji między człon-

kami zespołu współpracującego. Kolega z pracy może być uznany przez członków zespołu za konkurencję wobec Polaków, którzy mogliby być zatrudnieni na jego miejsce, a nie są. Sędziowie kompetentni zwracają uwagę na możliwość występowania tego rodzaju postaw. Są to problemy odwołujące się do tych samych postaw, które czynią skutecznym hasła „kupuj polskie”.

Nie wiemy oczywiście na ile silne są takie postawy, należy jednak podkreślić, że brak polityki imigracyjnej oraz dyskursu pozwalającego odpowiednio oceniać sytuację powoduje, że społeczeństwo jest stosunkowo bezbronne wobec etnicznych argumentów stosowanych przez konkurentów (nieważne czy to konkurencja rzeczywista, czy wyimaginowana) na rynku pracy. (Hasło „kupuj polskie” – a więc rodzaj merkantylizmu – jest ekonomicznie korzystne tylko w niektórych sytuacjach. W przypadku mocno powiązanych gospodarek często bardziej prorozwojowe może być hasło „kupuj tańsze” dotyczy to także rynku pracy)

Z funkcjonalnego punktu widzenia samorealizacja jest w zasadzie problemem cudzoziemca. W skrajnej interpretacji jeżeli brak samorealizacji oddziałuje niekorzystnie na wykonywanie przez cudzoziemca pracy, lub frustracja doprowadza do alkoholizmu i marginalizacji – to straty są tylko po stronie cudzoziemca. Mogą tu być pomocne podejmowane przez organizacje pozarządowe rozmaite działania nacelowane przede wszystkim na zaspokojenie potrzeb samorealizacji przez zwiększanie możliwości uczestnictwa w kulturze. Z punktu widzenia zadań tego projektu należy próbować odpowiedzieć na pytanie czy brak samorealizacji może stać się problemem politycznym.

**Wiele wywiadów wskazuje na problemy z samorealizacją. Zarobki rekompensują wiele wyrzeczeń. W pierwszym pokoleniu imigrantów problem samorealizacji nie staje się problemem politycznym**

Odpowiedź jest pozytywna. Jeżeli pewna ilość imigrantów nie jest w stanie osiągnąć w stopniu minimalnym, choć zadowalającym samorealizacji, a decyduje np. ze względów rodzinnych pozostać dłużej na emigracji, to imigranci ci będą poszukiwać poczucia przynależności i minimalnego stopnia samorealizacji we wzajemnych kontaktach. Taka grupa powstaje prawie zawsze, ma duże znaczenie dla wstępnej adaptacji, ułatwia integrację funkcjonalną. Powinna jednak po pewnym czasie ulegać dezintegracji. Jeżeli staje się grupą trwałą i będą pojawiać się w niej nowi imigranci, istnieje prawdopodobieństwo powstania getta.

Prawie wszyscy badani, którzy nie przyjechali na zaproszenie konkretnego pracodawcy lub później pozostali szukając pracy na giełdach pracy byli członkami takiej grupy. Jednak nigdzie nie znaleźliśmy dowodów na istnienie ten-

dencji do utrwalania się i rozrostu tych grup. Badani, którzy zdecydowali się na dłuższy pobyt, niezmiennie wykazywali chęć oderwania się od grupy, w której pozostawali we wstępnym okresie imigracji.

Główny problem polega na tym, że jeżeli imigrant nie może zaspokajać potrzeb psychicznych i społecznych w różnych grupach społeczeństwa przyjmującego, to może starać się zaspokajać te potrzeby w getcie etnicznym. Potrzeby samorealizacji i przynależności są z tego punktu widzenia bardzo ważne.

**4. Tworzenie się gett.** Na podstawie wywiadów z cudzoziemcami możemy stwierdzić, że w chwili badania nie występuje w Polsce problem zaspokajania potrzeb materialnych, psychicznych i społecznych poprzez tworzenie gett.

Z wywiadów wynika, że ciągle głównym czynnikiem gettotwórczym jest działalność przestępcza związana z nielegalnymi regulacjami rynku pracy oraz działalność administracji państwowej utrzymująca w stanie nielegalności i niepewności znaczne grupy cudzoziemców.

Częściowej odpowiedzi możemy poszukać w wywiadach z Wietnamczykami. Jest to grupa szczególna, dla większości z nich powrót do kraju jest niemożliwy albo ryzykowny. Grupa ta jest dobrze zorganizowana. Istnieje w niej wewnętrzny obieg gospodarczy, w konsekwencji czego Wietnamczycy poszukują możliwości samorealizacji w ramach własnej grupy etnicznej. Obydwa te czynniki są ważnymi krokami w tworzeniu się getta.

Związek między niezaspokojeniem potrzeb, w tym potrzeby samorealizacji z wszelkiego rodzaju nielegalnością (czyli brakiem regulacji i ochrony przez prawo pracy) jest wyraźny. Nielegalność jest poważnym ograniczeniem wolności jednostki. Nielegalny pracownik jest znacznie bardziej podatny na wyzysk. Jest chyba polskim fenomenem to, że wyzysk i strach przed policją nie tworzy z imigrantów grupy negatywnego odniesienia dla Polaków. Nielegalni pracownicy nie napotykać na zasadnicze trudności w nawiązywaniu kontaktów towarzyskich z kolegami z pracy. Nie badaliśmy Polaków współpracujących z nielegalnymi cudzoziemcami, ale w odczuciu samych cudzoziemców Polacy nie izolują się, nie uważają się za lepszych.

Wiele wywiadów wskazuje na poważne problemy z samorealizacją. Sytuacja zmusza do ostrych wyborów. Zarobki rekompensują wiele wyrzeczeń. W pierwszym pokoleniu imigrantów problem samorealizacji nie staje się problemem politycznym.

Sędziowie analizujący wywiady z cudzoziemcami mieli za zadanie również określić bardziej szczegółowo role rozmaitych czynników w procesie integracji.

**Poniżej kursywą wnioski sędziów:**

### Rodzina

- ▶ *Obecność rodziny Polsce może utrudniać pozytywną ocenę realizacji celu imigracji.*  
Chodzi przede wszystkim o to, że obecność rodziny powoduje, że grupą odniesienia w zakresie sytuacji materialnej, może stawać się społeczeństwo przyjmujące. W takiej sytuacji relatywna realizacja celu imigracji staje się trudniejsza niż w przypadku wysyłania pieniędzy rodzinie za granicą.
- ▶ *Gdy cała rodzina mieszka w kraju pochodzenia imigranta, jest często grupą odniesienia dającą możliwość samorealizacji mimo ewentualnej frustracji zawodowej.*
- ▶ *Nieobecność rodziny na miejscu jest często okazją do poszukiwania nowych rozwiązań. W takim przypadku istnieje zazwyczaj gotowość do integracji zwłaszcza na zasadzie tworzenia osobowości kosmopolitycznej.*
- ▶ *Brak rodziny jest także czynnikiem sprzyjającym otwartości i skłonności do integracji, pod warunkiem, że badany nie wyklucza możliwości pozostania w Polsce.*
- ▶ *Chęć sprowadzenia rodziny jest tożsama z gotowością do integracji.*
- ▶ *Zapewnienie dzieciom życia w Polsce bywa jednym z celów emigracji.*
- ▶ *Warunkiem sprowadzenia rodziny jest stabilizacja majątkowa i prawna. Ta ostatnia jest uznawana za ważniejszą.*

### Praca

▶ *Nielegalne regulacje rynku pracy przeszkadzają w integracji. W zasadzie integrują się ci, którzy oderwali się od gangów bazarowych czy mafii – w przypadku Wietnamczyków.*

▶ *Praca na czarno ze względu na nieuregulowany status prawny w Polsce. Praca na czarno jest rodzajem wyzysku. Dla wielu jest to konieczny etap życia w Polsce. Jej wpływ na integrację jest pośredni. Godzenie się na pracę na czarno wymaga zaspokojenia potrzeby samorealizacji przez odniesienie zewnętrzne. Natomiast odniesienie zewnętrzne utrudnia integrację.*

Są – raczej rzadkie – przypadki gdy praca na czarno jest opłacana wyżej niż taka sama praca legalna. W takiej sytuacji cały system odniesień się zmienia. Ten mechanizm jest widoczny zwłaszcza na rynku usług domowych.

▶ *Praca w zespołach. Integracja funkcjonalna zachodzi łatwo, Polacy na ogół nie stosują negatywnych stereotypów izolujących kolegę w pracy.*

▶ *W zespole niewspółpracującym mogą zdarzać się przypadki niechęci etnicznej oparte na ogólnym stereotypie konkurenta. Oczywiście chodzi tylko o takie przypadki gdy obecność cudzoziemca nie powoduje zaniżania stawek dla wszystkich. Stereotyp konkurenta występuje w sytuacji braku rzeczywistej konkurencji. Gdy pojawia się rzeczywista konkurencja nie możemy mówić o stereotypie – wówczas mamy do czynienia z racjonalnym rozpoznaniem sytuacji.*

▶ *Elementy integracji funkcjonalnej zależą oczywiście od zawodu i rodzaju pracy.*

▶ *Zaufanie pracodawców Polaków jest łatwe do osiągnięcia. Pracodawcy (w małych zakładach zatrudniających od jednego do kilku pracowników) są skłonni nawiązywać z zatrudnionymi – w tym z cudzoziemcem – kontakty osobiste. Takie kontakty osobiste zwiększają wzajemne zaufanie, mogą zastępować związki formalne, nieistniejące przy pracy na czarno. Można zaryzykować twierdzenie, że praca na czarno w niewielkich mieszanych grupach sprzyja integracji wymuszając konieczność tworzenia więzi osobistych zastępujących układy formalne.*

Korzystne znaczenie mogłoby mieć wzajemne polecanie sobie pracownika przez pracodawców, brak w tej sprawie inicjatyw ze strony związków pracodawców.

### Czas pobytu

▶ *Odgrywa oczywistą i zasadniczą rolę w procesie integracji.*

▶ *Krótkoterminowi, wielokrotnie wracający, stanowią grupę typowych imigrantów zarobkowych z całkowitym odniesieniem do społeczności w kraju pochodzenia.*

▶ *W przypadku krótkoterminowych samorealizacja sprowadza się całkowicie do osiągnięcia finansowego celu przyjazdu.*

▶ *Pobyty długoterminowe (w tym nielegalne) skłaniają do rozważania planów na przyszłość. Często takie plany jest trudno układać ze względu na niewielką znajomość przepisów prawa. Pozytywną rolę mogą odegrać NGO*

### Decyzja o emigracji

▶ *Decyzja o emigracji zarobkowej bywa przedstawiana jako decyzja „heroiczna”, świadcząca o poświęceniu emigranta dla rodziny. ma to duże znaczenie dla samorealizacji.*

▶ *Podawanie motywów społecznych i politycznych (głównie Wietnamczycy, ale również, w kilku przypadkach, były ZSRR) wiąże się w sposób oczywisty z przedstawianiem społeczeństwa polskiego jako wolnego itp.*

- ▶ *Uzasadnienia decyzji:*
  - *Możliwości zarobku.*
  - *Większej wolności.*
  - *Bezpieczeństwa.*
  - *Chęcią zobaczenia świata.*

### Opinie o Polsce

- ▶ *Wyraźny związek opinii z oceną własnego sukcesu. Imigranci zarobkowi, jeżeli osiągnęli cel mówią, że można tu zarobić. Deklarujący chęć wyjazdu na Zachód z reguły twierdzą, że tam można zarobić więcej.*
- ▶ *Inne opinie pozytywne związane są na ogół z chęcią pozostania i dalszej integracji. Nie można stwierdzić czy pozytywne opinie to racjonalizacja czy argumentacja.*

### Potrzeba przynależności, stosunki towarzyskie

- ▶ *Jeżeli cudzoziemiec chce utrzymywać stosunki towarzyskie z Polakami, to może. Brak poczucia odrzucenia czy wykluczenia.*
- ▶ *Negatywnie wpływa getto i zależność od gangów.*
- ▶ *Sytuacja społeczna raczej nie zmusza do poszukiwania przynależności tylko w grupie etnicznej.*
- ▶ *W przypadku krótkoterminowych pobytów przynależność do grupy etnicznej wystarcza. Oczywiście wtedy nie następuje żadna integracja ze społeczeństwem polskim.*
- ▶ *Nic nie wskazuje na powszechne istnienie czynnych stereotypów dotyczących przynależności.*
- ▶ *Przejsie od integracji funkcjonalnej do zaspokojenia potrzeby przynależności poza grupą etniczną nie napotyka na utrudnienia.*
- ▶ *Wyraźna jest niechęć ze strony Polaków do traktowania kogoś z kim się pracuje, komu daje się pracę (małe zespoły, praca indywidualna) czysto formalnie jak kogoś obcego, nawiązując kontakty osobiste. Ta cecha jest podnoszona w charakterystyce Polaków i warunków społecznych w Polsce.*

„**Korzystne znaczenie mogłoby mieć wzajemne polecenie sobie pracownika przez pracodawców, brak w tej sprawie inicjatyw ze strony związków pracodawców**”

### Samorealizacja

- ▶ *Zależy od grupy odniesienia.*
- ▶ *W przypadku rodziny i innych grup kraju pochodzenia potrzeba samorealizacji jest podkreślana przez osiągnięcie celu emigracji.*
- ▶ *Frustracja związana z niezaspokojeniem potrzeby samorealizacji pojawiała się wśród uchodźców, którzy uważają swój pobyt za zrzęczenie losu.*
- ▶ *Emigranci zarobkowi unikają przyznania się do niezaspokojenia potrzeby samorealizacji.*
- ▶ *Spółczesność polskie stanowi grupę odniesienia dla tych, którzy uznają że odnieśli sukces również w porównaniu z Polakami.*
- ▶ *Samorealizacja bywa osiągnięta poprzez dążenie do wolności indywidualnej, wyrwania się ze środowiska, spod kontroli religijnej czy obyczajowej. Wiąże się to z poczuciem heroicznego decyzji o emigracji.*

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

- ▶ *Budowa osobowości kosmopolitycznej jest związana z zaspokojeniem potrzeby samorealizacji w społeczeństwie przyjmującym. Postawy w których uczucia narodowe nie są istotnym elementem tożsamości indywidualnej, a jednocześnie osiągnięto poziom samorealizacji, były widoczne tylko w dwóch przypadkach.*
- ▶ *Frustracja zawodowa, praca poniżej kwalifikacji nie jest tożsama z niezaspokojeniem potrzeby samorealizacji. Frustracja zawodowa bywa źródłem dodatkowej motywacji do integracji kulturowej.*
- ▶ *Sprawa rozwoju indywidualnego pojawia się na ogół dopiero w drugim pokoleniu (pamiętajmy, że nie badano cudzoziemców, którzy przybyli za kapitałem czy na zaproszenie do pracy w instytucjach naukowych, kulturalnych czy sportowych).*

### Plany

- ▶ *Podjęcie decyzji o pozostaniu oznacza pozytywną ocenę przebiegu dotychczasowej integracji, ale w żadnym stopniu nie wskazuje na głębokość tej integracji. Plan pozostania może pojawić się u osoby o płytkiej integracji funkcjonalnej.*
- ▶ *Plany pozostania łączą się z zerwaniem, w różnym stopniu łagodzonym opowieściami o odwiedzinach, starości w kraju itp. W związku z tym plany pozostania w Polsce wiążą się z wysoką wartością wolności osobistej, co oczywiście ma wpływ na postrzeganie Polski jako państwa strzegącego wolności osobistych obywateli.*
- ▶ *Brak planów często jest związany z niejasną przyszłością prawną.*
- ▶ *Długotrwały brak planów ma negatywne skutki dla realizacji innych potrzeb.*
- ▶ *Działania administracyjne często utrudniają podjęcie planów.*
- ▶ *Tęsknota za rodziną, krajem jako zmienna osobista ma oczywisty wpływ na podejmowanie planów.*
- ▶ *Młodzi ludzie w sposób oczywisty nie mają konkretnych planów i są gotowi organizować sobie życie w Polsce ale muszą mieć stabilność prawną.*

### Zaspokojenie potrzeb wyższych

- ▶ *Potrzeby szacunku i uznania są zaspokajane na poziomie integracji funkcjonalnej bez podejmowania prób integracji głębszej na zasadzie: „jestem dobrym fachowcem muszę mnie szanować”.*
- ▶ *Szacunek i uznanie ze strony społeczeństwa polskiego jest rozumiany jako brak negatywnych postaw wobec imigranta.*



**Sytuacja  
w społeczeństwie  
polskim nie zmusza  
imigrantów  
do zaspokajania  
potrzeb przynależności  
szacunku w ramach  
własnej grupy  
etnicznej**

▶ *Poszukiwanie pozytywnego zaspokajania tych potrzeb w społeczeństwie polskim występuje dopiero w drugim pokoleniu.*

d. *Integracja pierwszego pokolenia może przebiegać bez próby zaspokojenia potrzeb wyższych w społeczeństwie polskim.*

**„Tym, czym człowiek może być, tym musi być”  
[...żeby był spełniony...] (A. Maslow)**

▶ *Poszukiwanie możliwości rozwoju zawodowego łączy się z dążeniem do integracji.*

▶ *Presja na robienie kariery jest mniejsza, bo dla wielu sam wyjazd i wyższe zarobki jest czymś w rodzaju robienia kariery.*



- ▶ *Spółczesność polskie umożliwia rozwój zawodowy, utrudnia je biurokracja.*

### **Potrzeba równości i jednakowego traktowania**

- ▶ *Na ogół jest spełniona w pracy w stosunkach z pracodawcą.*
- ▶ *Jako klient na rynku wynajmu mieszkań także raczej spełniona.*
- ▶ *Młode Ukrainki uważają, że bez trudu mogą znaleźć męża.*
- ▶ *Nie ma negatywnych wspomnień z kontaktów ze służbą zdrowia.*
- ▶ *O dyskryminacji przez policję mówią Wietnamczycy.*
- ▶ *Źródłem zasadniczej nierówności i nierównego traktowania również przez pracodawców jest status prawny i brak ochrony prawnej.*
- ▶ *Pracodawcy nie traktują nierówno pracowników cudzoziemskich ze względu na stereotypy ograniczające zaufanie do kwalifikacji czy uczciwości. Pracodawcy traktują nierówno głównie ze względu na status prawny umożliwiający stosowanie wyzysku. Nie dotyczy to pomocy domowych i zatrudnianych do jednorazowych prac dorywczych.*
- ▶ *Nierówne traktowanie, o którym mowa wyżej, dotyczy wynagrodzenia i przywilejów pracowniczych podlegających ochronie prawnej – nie jest to jednak postrzegane przez imigrantów jako niesprawiedliwość.*
- ▶ *Nierówne traktowanie to rodzaj zbędnego protekcjonalizmu (nieodnoszenia się z właściwym szacunkiem), dotyczy to również policji. Charakteryzuje się ono między innymi mówieniem na „ty”, równoważnikami zdań itp. Może także wynikać z trudności językowych, a nie z traktowania „z góry”.*

### **Poczucie bezpieczeństwa rozumiane jako brak zagrożenia**

- ▶ *Badani nie czują się bardziej zagrożeni na ulicy, przez chuliganów niż inni. Dotyczy to zwłaszcza białych. Pewne sygnały takiej sytuacji miały miejsce ze strony Azjatów, Murzynów, jednak odnosili to do określonych dzielnic.*
- ▶ *Zagrożenie w pracy zwolnieniem w razie trudności jest związane ze statusem prawnym i fachowością. Dobrzy legalni pracownicy nie sygnalizują takich zagrożeń.*

### **Kontakty z cudzoziemcami, mafia, getto**

- ▶ *Imigranci –zwłaszcza Wietnamczycy – pracują w ramach własnej społeczności kontrolowanej przez mafię.*
- ▶ *Poza wietnamską grupą tego rodzaju sytuacja występuje na mniejszą skalę. Inne grupy etniczne raczej nie wytwarzają wewnętrznego obiegu ekonomicznego.*
- ▶ *Sytuacja w społeczeństwie polskim nie zmusza imigrantów do zaspokajania potrzeb przynależności szacunku w ramach własnej grupy etnicznej. Poszukiwanie kontaktów z własną grupą w celu zaspokajania potrzeb osobowościowych i społecznych, jest oczywiste na gruncie ogólnym poszukiwania kontaktów z ludźmi o podobnym statusie społecznym. Ważną sprawą jest również język.*

### **Ogólny pogląd na Polskę jako docelowy kraj imigracji**

- ▶ *Polska jest dobrym krajem dla imigrantów ze względu na otwartość, brak dyskryminacji, życzliwość.*

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

- ▶ *Ukraińcy i Białorusini zwracają uwagę na podobieństwa języka, podobieństwa kulturowe i obecność w Polsce wyznawców prawosławia.*
- ▶ *Imigranci zarobkowi, którzy nie chcą się integrować podkreślają, że na zachodzie można lepiej zarobić.*
- ▶ *Przyczyną emigracji do Polski z Ukrainy i Białorusi może być niekorzystna sytuacja rodzinna i patologie społeczne. Młode kobiety mogą poszukiwać tu męża i stabilnego życia osobistego.*
- ▶ *Wolność gospodarcza i polityczna w połączeniu ze wspomnianą powyżej łatwością nawiązywania kontaktów osobistych Polakami jest wymieniana jako ważny czynnik. ■*

# Podsumowanie

## Podsumowanie trzeba zacząć od dwóch podstawowych ustaleń:

**Po pierwsze** obecność cudzoziemców nie stanowi problemu politycznego ani na szczeblu krajowym, ani na szczeblu lokalnym.

**Po drugie** brak jest jakiegokolwiek doktryny imigracyjnej. W związku z tym, żadna rządowa instytucja nie jest zainteresowana prowadzeniem badań, których wyniki mogłyby stanowić podstawę do opracowania takiej doktryny. Brak doktryny imigracyjnej i ograniczenie działań władz wyłącznie do administrowania strumieniami imigracji jest niejako oddaniem sprawy na 'żywiół'.

Nie zachęcamy do imigracji tych, na których nam najbardziej zależy, bo oficjalnie nie wiemy na kim nam zależy. Mimo istnienia sporej ilości danych nie jesteśmy w stanie określić, biorąc pod uwagę wszystkie wydatki i szacując korzyści, jaka jest opłacalność imigracji. Pytanie jak szeroko otworzyć drzwi i komu – pozostaje bez odpowiedzi

Idąc z kwestią imigracji – jak to określiliśmy – na żywiół pozwalamy rozrastać się mafii i gangom żyjącym dzięki brakowi zdecydowania zarówno jeśli chodzi o politykę legalizacyjną, jak i o odsyłanie nielegalnych imigrantów.

Na poziomie lokalnym władze tolerują nielegalność, bo uważają, że jest to korzystne dla różnych grup obywateli. Oznacza to tylko tyle, że istniejące prawo jest niekorzystne, skoro trzeba je omijać dla dobra wspólnego.

Polacy przez swoją skłonność do opierania zaufania na kontaktach osobistych i pewnej niechęci do kontaktów oficjalnych dają możliwość łatwej integracji – łatwego zaspokajania potrzeb psychologicznych i społecznych przez imigrantów. Dotyczy to zwłaszcza stosunków ze Słowianami ze wschodu.

Brak wiedzy o tym, jaki jest rzeczywisty interes państwa i społeczeństwa w przyjmowaniu imigrantów ekonomicznych ułatwia powstawanie rozmaitych fałszywych stereotypów, które gdy już staną się popularne, nie dają się łatwo zmienić. Jednym ze stereotypów jest szeroki zespół przekonań, który określiliśmy mianem „kupuj polskie”.

Ponieważ ze względu na brak problemu politycznego, jak również brak polityki rządowej, dyskurs publiczny dotyczący cudzoziemców jest ubogi pojęciowo i chaotyczny.

**Główny wniosek jest zatem taki, że przez brak doktryny i polityki imigracyjnej, narażamy społeczeństwo na całkowicie niekontrolowane (być może negatywne) skutki napływu do Polski imigrantów zarobkowych**

## Stan faktyczny i kierunki rozwoju integracji cudzoziemców w Polsce

Znaczne odłamy opinii publicznej nie posiadają żadnych postaw wobec cudzoziemców. W związku z tym należy silnie podkreślić, że obserwowana obecnie otwartość społeczeństwa polskiego, brak stereotypów wykluczających (z wyjątkiem Cyganów), brak stereotypów istotnie obniżających szanse imigrantów na rynku pracy, jest bardzo słabo zakotwiczona w postawach społecznych. Jakieś trudne do przewidzenia wydarzenia związane z obecnością cudzoziemców i rozpoczęcie szerokiej dyskusji dopiero ukształtuje postawy Polaków wobec imigrantów.

Oczywiście gdyby państwo miało jakakolwiek politykę imigracyjną, można by próbować przygotować odpowiednie strategie informacyjne.

Dotychczas nie pojawił się problem gett. Nie jest to jednak zasługa jakiegokolwiek polityki. Otwartość Polaków daje cudzoziemcom możliwość zaspokajania potrzeb społecznych i psychicznych w różnych grupach społeczeństwa polskiego. Jednak dalszy brak polityki i wzrost liczby imigrantów ekonomicznych będzie musiał doprowadzić do powstawania gett. Głównie za sprawą gangów, które stają się coraz ważniejszym pośrednikiem między imigrantami a społeczeństwem polskim.

Przygotowanie doktryny imigracyjnej wymaga przeprowadzenia odpowiednich badań. Przeprowadzenie takich badań wymaga rządowych programów udostępniających dostęp do niezagregowanych danych. Zgromadzone w urzędach dane, umożliwiają wyjaśnianie wariacji takich zmiennych jak zależność od opieki społecznej czy ekonomiczną efektywność imigracji.

Główny wniosek jest zatem taki, że przez brak doktryny i polityki imigracyjnej, narażamy społeczeństwo na całkowicie niekontrolowane (być może negatywne) skutki napływu do Polski imigrantów zarobkowych ■

# Spis rzeczy

Wstęp.....	<b>5</b>
Polska polityka imigracyjna i integracyjna.....	<b>11</b>
Cudzoziemcy w gminach.....	<b>21</b>
Problemy integracji.....	<b>41</b>
Podsumowanie.....	<b>59</b>

**Warszawa 2010**