

CUDZOZIEMCY W WARSZAWIE GŁÓWNE WNIOSKI Z BADAŃ



MIASTO
STOŁECZNE
WARSZAWA



Stowarzyszenie Vox Humana

ośrodek ewaluacji

obserwatorium

METODOLOGIA BADAŃ

Metody	Próby
Mapowanie	Dane statystyczne z: NSP, UdsC, USC, MPiPS, ZUS, MSWiA, Archidiecezja Warszawska
Analiza danych zastanych	Dokumenty strategiczne, opisy standardów międzynarodowych, dokumentacja konkursowa oraz dane monitoringowe
IDI	20 urzędników (m.in. UM, dzielnice, DK, WCPR, UdsC, COPE MSW)
Case study projektu	Lata 2012-2014 - 16 projektów
Case study NGO	Lata 2012-2014 - 9 NGO
FGI	13 spotkań - 100 cudzoziemców w tym: Europa Zach., Kanada, Gruzini, Czeczeni, Hindusi, Wietnamczycy, Tybetańczycy, Ukraińcy, grupy Afrykańczyków

GŁÓWNE TEZY

1. W Warszawie są i będą cudzoziemcy jako ważna część społeczności miejskiej.
2. Potrzeba **spójnej polityki i programu integracji** – dziś Warszawa nie ma pomysłu na cudzoziemców.
3. Obok dominującego obecnie myślenia „cudzoziemiec – beneficjent pomocy” musi pojawić się myślenie „**cudzoziemiec – kapitał rozwojowy dla miasta**”. Oznacza to uznanie, że nie tylko Warszawa może pomóc cudzoziemcom, ale cudzoziemcy mają wiele do zaoferowania Warszawie.
4. Potrzeba zmiany podejścia urzędów: od „obsługi interesanta” do „**załatwiania sprawy mieszkańca**”, w tym cudzoziemca.

REKOMENDUJEMY

1. Stworzenie polityki / programu integracji cudzoziemców.
2. Podjęcie działań organizacyjnych, diagnostycznych, informacyjnych – stworzenie systemu gromadzenia i przetwarzania wiedzy o problemach i zasobach cudzoziemców.
3. Tworzenie partnerstw z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz i wśród cudzoziemców.
4. Wzmocnienie instytucji samorządowych (urzędów, szkół, instytucji kultury) w zakresie kompetencji, umiejętności, rozwiązań organizacyjnych w pracy z cudzoziemcami.

CUDZOZIEMCY W OCZACH URZĘDNIKÓW I NGO

- **Słaba „widzialność” cudzoziemców**
- **Podjęcie ambiwalentne:** zjawisko pozytywne (edukujące i zmieniające Polaków) vs obawa przed powtórką problemów krajów zachodnich

1. urzędnicy o cudzoziemcach:

- **anonimowi** przedstawiciele pewnych kategorii (*imigranci, obywatele państw trzecich*), wyrwani z kontekstu społecznego, rodzinnego i pochodzenia;
- „**byty teoretyczne**”, język jest skrępowany przez przepisy: stwierdzenia normatywne, politycznie poprawne (jak powinno być, a nie jak jest);
- **podjęcie profesjonalne, analityczne i systemowe:** cudzoziemiec w szerszym kontekście, zwłaszcza funkcjonowania całego miasta i międzynarodowym.

2. NGO o cudzoziemcach:

- konkretne jednostki, **partnerzy bezpośrednich relacji społecznych** (*dzieci, kobiety, konkretne narodowości*);
- osadzone w bogatym i obfitującym w wielu aktorów świecie społecznym;
- **podjęcie emocjonalne.**

CUDZOZIEMCY W OCZACH URZĘDNIKÓW I NGO

Dominujące podejścia:

- grupa, której należy w różnoraki sposób pomagać - **bierna, przedmiot działań zewnętrznych**
- **w trudnej sytuacji społecznej:** niewystarczająca pomoc, niewiedza, nieprzygotowanie i brak otwarcia Polaków, niesprawiedliwa ocena, uprzedzenia, wykorzystywanie przez Polaków (tylko NGO), bezosobowy system, poczucie zagrożenia
- **źródło problemów** (dziś): kwestie socjalne, zatrudnieniowe, **zagrożenie** (potencjalne): gettowość, lęk przed odmiennością, brak integracji
- **niewłaściwe zachowania:** roszczeniowość, niechęć do wchodzenia w relacje z otoczeniem, łamanie prawa
- **źródło rozwarstwienia postaw w społeczeństwie polskim**

Cudzoziemcy rzadko traktowani jako cenny zasób:

- **dla urzędników:** ważny element Warszawy jako miasta europejskiego, metropolii lub coś unikalnego
- **dla NGO:** walor edukacyjny dla społeczeństwa polskiego, pobudzenie, wzbogacenie kulturowe, rozwój tolerancji (niemal wyłącznie NGO w obszarze kultury)

DZIAŁANIA – GŁOS URZEDNIKÓW

Jedne grupy cudzoziemców objęte są „wzmocnioną” pomocą, do innych ona nie trafia.
W efekcie działania prowadzone są w sytuacji, gdy:

- brakuje danych dotyczących cudzoziemców
- jeśli już jakiś urząd je zbiera, to zwykle w jednym obszarze i rzadko dzieli się nimi z innymi
- brakuje skoordynowanego systemu zbierania wszystkich danych w jednym miejscu ...
- ... a te, które zostały zebrane nie są udostępniane ani zainteresowanym urządům, ani NGO.

W konsekwencji **brakuje wiedzy** o tym, jakie działania dotyczące cudzoziemców podejmują poszczególne biura, wydziały, dzielnice, co utrudnia, a nawet uniemożliwia koordynację polityki migracyjnej. Nie są też organizowane inne kanały wymiany wiedzy, jak np. spotkania urzędników reprezentujących poszczególne urzędy.

DZIAŁANIA – GŁOS URZĘDNIKÓW

1. Tylko niektórzy respondenci jako odrębną grupę zauważają migrantów z państw zachodnich.
2. Uchodźcy to grupa zauważalna przez urzędników głównie jako beneficjenci pomocy.
3. Urzędnicy mają problemy z docieraniem zarówno do mieszkańców ośrodka dla uchodźców, jak i osób, które ośrodek już opuściły.
4. Wśród wskazywanych przez urzędników problemów, na jakie napotykają cudzoziemcy w Warszawie dominują te warunkowane okolicznościami systemowymi, które zwykle stanowią przyczyny tych problemów.

DZIAŁANIA – GŁOS URZĘDNIKÓW

Brak informacji dotyczących poruszania się po Warszawie, załatwiania spraw w urzędach oraz szukania miejsc wsparcia;

Biurokracja i trudności w załatwianiu spraw w urzędach, szkołach, szpitalach

Problemy proceduralne blokujące funkcjonowanie – np. bez meldunku nie można dostać pozwolenia na pracę, a bez pracy trudno jest uzyskać zameldowanie

Zbyt późno organizowane i zbyt mało intensywne **kursy języka polskiego**;

Niedostosowanie kursów zawodowych do potrzeb, oczekiwań i kompetencji zawodowych cudzoziemców (gł. kobiet)

Trudności w **nostryfikacji dyplomów** i innych dokumentów świadczących o wykształceniu i doświadczeniu zawodowym

Zbyt skomplikowana procedura otrzymywania **karty stałego pobytu**

Niska skuteczność w docieraniu służb miejskich (a także organizacji) z pierwszą pomocą i wsparciem do cudzoziemców

Brak wsparcia indywidualnego dla obcokrajowców studiujących na warszawskich uczelniach

Nietolerancja polskiego społeczeństwa, które nie jest obeznane z innością i różnorodnością kulturową;

Bardzo ograniczony kontakt i niewystarczające diagnozowanie problemów i docieranie z pomocą do **rodziców uczniów cudzoziemskich z warszawskich szkół**

Brak zainteresowania tematem ze strony mediów, co także przekłada się na słabsze zainteresowanie problemem w urzędach

DZIAŁANIA – GŁOS URZĘDNIKÓW

Urzednicy widzą tez problemy po stronie samych cudzoziemców:

1. Niechęć części z nich do integracji ze społeczeństwem polskim
2. **Brak zainteresowania udziałem** w projektach integracyjnych kierowanych do nich oraz do Polaków
3. Traktowanie Polski i Warszawy jako **miejsca tranzytowego**, a nie docelowego
4. Niską aktywność w podejmowaniu własnych działań i inicjatyw
5. **Brak otwartości na inne grupy migrantów** (skupianie się na własnych grupach etnicznych, religijnych, kulturowych i częsta nietolerancja wobec innych)
6. Niezalegalizowany status wielu migrantów, co powoduje ich niewidoczność z punktu widzenia urzędów, a w efekcie niemożność dotarcia z ofertą pomocy
7. Roszczeniowość niektórych grup cudzoziemców, którzy uważają, że z racji samego przebywania w Polsce należy im się mieszkanie, zasiłek i praca.

DZIAŁANIA – GŁOS NGO

1. **Miasto** jest postrzegane bardziej jako **donator**, finansujący poszczególne projekty na rzecz cudzoziemców, niż kreator lokalnej polityki w tym obszarze.
2. Brakuje badań dotyczących cudzoziemców w Warszawie zarówno jeśli chodzi o mapowanie geograficzne samych cudzoziemców, jak również mapowanie ich potrzeb i problemów z jakimi się borykają. Jednocześnie zbyt mało jest projektów opartych na partycypacji.
3. **Problemy komunikacyjne w urzędach** wynikające nie tylko z nieznaności języka polskiego przez cudzoziemców, ale też języków obcych (nawet tych podstawowych jak angielski czy rosyjski) przez urzędników.
4. Narzucanie cudzoziemcom konkretnych rozwiązań zarówno przez urzędników, jak też przez niektórych pracowników organizacji pozarządowych zamiast dokładnego wytłumaczenia każdemu migrantowi jego sytuacji i podjęcia próby wspólnego znalezienia najlepszego rozwiązania.

DZIAŁANIA – GŁOS NGO

1. Brak jednolitego i kompleksowego **systemu informacji** skierowanego do migrantów
2. Zbyt **krótki (roczny) okres wsparcia finansowego** ze strony państwa dla uchodźców, co nie jest wystarczające dla ustabilizowania ich sytuacji
3. Zbyt **wysokie ceny komunikacji miejskiej** i brak specjalnych ulg przynajmniej dla uchodźców, których często nie stać na bilet
4. **Niewydolny system pośrednictwa pracy** oraz podnoszenia kwalifikacji
5. Niedostosowanie proponowanej pracy do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego migrantów
6. Za słabe nawiązywanie przez urzędy pracy i organizacje kontaktów z sektorem biznesu
7. Zbyt **ograniczony system kontroli pracodawców** zatrudniających migrantów „na czarno” i/lub płacących im zaniżone pensje
8. Brak w Warszawie bezpłatnych, dedykowanych cudzoziemcom miejsc spotkań i spędzania wolnego czasu.

DZIAŁANIA – GŁOS CUDZOZIEMCÓW

Ocena Polski, Warszawy oraz jej mieszkańców **zależy przede wszystkim od 3 czynników:**

1. celu przyjazdu danego cudzoziemca do stolicy:

- cudzoziemcy przyjeżdżający do Warszawy jako miejsca tranzytowego w drodze do innego państwa – często ocena negatywna;
- cudzoziemcy przyjeżdżający do Warszawy na określony okres czasu (np. pracownicy kontraktowi w korporacjach, dyplomaci) – zwykle ocena pozytywna lub neutralna;
- cudzoziemcy, którzy przyjechali z zamiarem osiedlenia się na stałe – najczęściej ocena pozytywna;

2. statusu prawnego i sytuacji materialnej: osoby przebywające nielegalnie lub z nieuregulowanym statusem częściej wyrażały negatywne oceny o Warszawie i Polsce niż osoby przebywające legalnie. Także osoby w gorszej sytuacji materialnej deklarują bardziej negatywne nastawienie do życia w Warszawie (czy szerzej – w Polsce);

3. kraju czy regionu świata z którego pochodzi: zależy od bliskości – lub dystansu – kulturowego, językowego czy religijnego pomiędzy migrantem a społeczeństwem polskim. Im większy dystans, tym obraz Warszawy i jej mieszkańców bardziej negatywny.

Oceny na temat „zwykłych” warszawiaków są bardzo skrajne – spotykają się albo z osobami bardzo nietolerancyjnymi albo bardzo tolerancyjnymi, które pomagają bezinteresownie.

RELACJE CUDZOZIEMCÓW Z POLSKIM SPOŁECZEŃSTWEM

Status warunkuje relacje cudzoziemcy – Polacy:

- pomiędzy jednostkami i grupami o niskim statusie społecznym i ekonomicznym, mającymi doświadczenie pobytu w ośrodkach dla uchodźców zarówno relacje wewnątrzgrupowe, jak i relacje pomiędzy jednostkami są **raczej napięte i często cechują się wrogością, agresją oraz postawami rasistowskimi**, zwłaszcza dopóki ich członkowie mieszkają w ośrodkach dla cudzoziemców
- pomiędzy osobami i grupami, które przybyły do Warszawy z własnej woli i posiadają wysoki kapitał ekonomiczny i społeczny (zagraniczni studenci, pracownicy międzynarodowych korporacji czy tzw. *freelancerzy*, w tym lektorzy popularnych języków obcych, przedsiębiorcy, naukowcy) **relacje nie są naznaczone w tak wysokim stopniu konfliktami** (podobnie jak relacje pomiędzy różnymi grupami obcokrajowców, którzy przynależą do tej kategorii).

AKTYWNOŚĆ MIASTA

DZIAŁANIA

123 działania

Najwięcej działań w dzielnicy Praga Południe (58)

Większość działań w obszarze kultury

Najczęstsza forma działań to imprezy/eventy

Działania kierowane przeważnie do kilku grup odbiorców i różnych grup wiekowych

Koszty nieoszacowane

PROJEKTY

67 projektów

Większość dofinansowana przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych Warszawy (20)

Większość projektów dotyczyła obszaru pomocy społecznej i edukacji.

Najczęstsza forma działań to szkolenia

Więcej projektów skierowanych tylko do jednej grupy wiekowej - do dzieci

Koszt to ponad 30 tys.

AKTYWNOŚĆ MIASTA

Aktywność Miasta można scharakteryzować następująco:

1. Dwa typy wsparcia (za pomocą projektów oraz działań) wskazują zasadnicze różnice w strategii miejskich agend wobec działań na rzecz cudzoziemców. **Warszawa koncentruje się raczej na działaniach o charakterze wielokulturowym** czy integracyjnym aniżeli pomocowym, socjalnym.
2. Urzędnicy biur przyznają, że to właściwie organizacje pozarządowe wyznaczają kierunek wsparcia zgłaszając swoje pomysły na projekty. Aktywność twórcza dotycząca kształtowania polityki miejskiej oparta jest raczej na energii przedstawicieli NGO, którzy będąc bliżej cudzoziemców znają ich potrzeby. To **przejaw polityki *ad-hoc***.
3. Nie dość umiejętna **próba włączenia aktywnych świadomych organizacji** we wspólne kowanie polityki miejskiej. Skutkuje to ich zniechęceniem a dla Miasta w istocie utratą kontroli nad ofertą dla cudzoziemców (gdyż środki pozyskiwane są z innych agend, które mogą realizować odmienne cele).

URZĘDY O NGO

1. Zbyt częste **skupianie się na działaniach własnych** i niedostrzeganie szerszego kontekstu niektórych problemów, które powinny być rozwiązywane w sposób systemowy, a nie projektowy.
2. Zbytne skupienie na **dbałości o własną markę**, o odrębność organizacji, która powoduje, że środowisko organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców to zbiór mniej lub bardziej wyspecjalizowanych solistów.
3. Realizowanie części projektów nie w odpowiedzi na realne potrzeby beneficjentów, lecz po to, by zapewnić ciągłość projektowo-finansową organizacji.
4. Konflikty i **brak wymiany informacji pomiędzy warszawskimi NGO-sami** co może przyczyniać się do dublowania działań (na poziomie geograficznym i merytorycznym) oraz skutkować wielokrotnym docieraniem z pomocą do tych samych grup, podczas gdy inne tej pomocy nie otrzymują.
5. Słabość instytucjonalna **organizacji tzw. cudzoziemskich**, czyli zakładanych przez cudzoziemców lub wspólnie przez cudzoziemców i Polaków w porównaniu do działających na rzecz cudzoziemców organizacji polskich. Rządziej otrzymują środki w ramach konkursów, chociaż z drugiej strony czasem dochodzi do ulgowego traktowania takich podmiotów.
6. Niekorzystanie przez organizacje z udzielanej im przez urzędy pomocy informacyjnej, nawet w zakresie konsultowania wniosku projektowego.

NGO O URZĘDACH

1. Zrzucanie zadań na organizacje i ograniczenie się jedynie do udzielania wsparcia finansowego, bez zaangażowania merytorycznego.
2. Brak właściwego **nadzoru merytorycznego**, wnikliwej oceny opartej na obiektywnym i merytorycznym podejściu.
3. Zbiurokratyzowane i **schematyczne podejścia** do realizowanych w ramach konkursów działań
4. Brak rozeznania wśród organizacji – **mała wiedza** na temat tego, jakich konkursów oczekują NGO
5. Niekorzystanie z unikalnej **wiedzy eksperckiej NGO** dotyczącej sytuacji cudzoziemców - wiedza o działaniach i ich skutkach nie jest w żaden sposób kumulowana
6. Przypadkowości konkursów, **braku wizji** i szerszej strategii w stosunku do kształtowania sytuacji cudzoziemców w Warszawie. Prowadzi to m.in. do realizowania działań projektowych, które zamiast zbliżać cudzoziemców do usamodzielnienia, powodują ich trwałe uzależnienie od pomocy, a także do dublowania zadań lub udzielania jedynie fragmentarycznego wsparcia.

OBIEKTYWNE TRUDNOŚCI WE WSPÓŁPRACY

Na efektywność projektów finansowanych ze środków miejskich przekłada się fakt, że **pomoc cudzoziemcom nie należy do zadań własnych gminy**. Cudzoziemcy stanowią jedną z wielu grup beneficjentów projektów - konkretna pomoc dla tych grup rozmywa się w bardziej ogólnych działaniach.

Brak **wkładu własnego** - ukazuje słabość NGO. Dotyczy ona niemal wszystkich organizacji, a dla małych podmiotów ma znaczenie kluczowe.

Często wyzwaniem stanowi **przekonanie do swojej oferty osób nieufnych**, np. z powodu pozostawania przez nie na granicy prawa. W takim pomaganiu ważną jest właśnie sekwencja działań, bo odbiorca niejako „dojrzewa” do współpracy - nie jest to możliwe, gdy realizowane są roczne, wyrywkowe projekty.

Brak rzetelnego pomiaru jakości działań. W rezultacie **obie strony budują relacje na zdroworozsądkowych, ale opartych jedynie na wiedzy potocznej argumentach**, co jest dalekie od profesjonalnego podejścia i nie sprzyja zbliżeniu stanowisk.

Widoczne w środowisku organizacji pozarządowych **zniechęcenie do aktywnego działania w ramach KDS ds. Cudzoziemców**, ponieważ mają one poczucie, że ich udział w pracach Komisji niewiele zmienia. Z punktu widzenia adekwatności instrumentów Miasta i kreowania polityki lokalnej taki stan rzeczy należy uznać za bardzo niepokojący sygnał, ponieważ tworzenie koalicji organów samorządowych z pozarządowymi wydaje się kluczowe.

SPRAWY ZALEŻĄ OD OSÓB A NIE PROCEDUR

1. Kluczowa jest **legalność działania administracji samorządowej**. Pracownicy z założeń nie wychodzą w swojej oficjalnej działalności poza to, co oparte na przepisach.
2. Z punktu widzenia samorządu cudzoziemcy nie istnieją. A **mieszkańcy-cudzoziemcy** to grupa, która w codziennej praktyce jest bardzo trudna do obsługi - ich pojawienie się w urzędach wywołuje kryzys funkcjonowania systemu.
3. **Strategie urzędników**: unikanie, przeniesienie odpowiedzialności i indywidualna zaradność.
4. Przeniesienie odpowiedzialności:
 - konkursy rozstrzygane w określonych terminach, roczne a nie wieloletnie
 - dziura usługowa na początku roku (związana z tym cyklem konkursowym)
 - podział na **NGO cudzoziemskie** (patrzenie przez palce, ulgowe traktowanie ale też wobec tego nie powierzanie istotniejszych zadań) i „**profesjonalistów od pomagania**” (brak wsparcia dla stabilizacji kadr czy ich wzmocnienia – powinni być doskonali skoro chcą, żeby powierzać im zadania)

SPRAWY ZALEŻĄ OD OSÓB A NIE PROCEDUR

1. 3 mity o Warszawie: **Warszawa wielokulturowa** (mit przedwojenny, miły i romantyczny), **Warszawa europejska** (wielokulturowość jako standard cywilizacyjny przywieziony z wycieczki, Erasmusa), **Warszawa stołeczna metropolia** (etos urzędnika, który stawia czoła wyzwaniom).
2. System kruchy i niestabilny - interdyscyplinarność urzędników i ich współpraca pomiędzy wydziałami jest inicjatywą oddolną, wynikającą z motywacji osobistych.
3. Bardzo ważne jest, by w przyszłości analizować politykę miejską przez pryzmat pojedynczych sytuacji. To w nich bowiem realizuje się istota miejskiej polityki, a za przyjazną różnym grupom usługobiorców będzie można ją uznać dopiero wtedy, gdy indywidualne potrzeby obsługi będą zaspakajane również w sytuacjach, które dotychczas można było uznawać za kryzysowe.”

WIELOKULTUROWOŚĆ

Wielokulturowość postrzegana jest nie tylko jako **zjawisko pozytywne**, ale także jako **zjawisko pożądane**, które powinno stać się *warszawską codziennością*. Według tej narracji wielokulturowość to zjawisko, które stanowi szansę na kulturowy i gospodarczy rozwój. Niestety jednak, jego potencjał wciąż pozostaje nieodkryty

Cudzoziemcy postrzegani są jako **inicjatorzy zmian**, które miałyby nastąpić w społeczeństwie polskim. Są więc oni w tej narracji jednocześnie „narzędziami” i „zasobami”, które odpowiednio wykorzystane mogą przyczynić się do głębokich przemian cywilizacyjnych.

Zagrożenia: większość z obaw związanych z rosnącym zróżnicowaniem kulturowym nie odnosiła się bezpośrednio do samych cudzoziemców (ich postaw, praktyk kulturowych czy wzorów zachowań), lecz raczej do społeczeństwa większościowego.

DZIĘKUJEMY ZA UWAGĘ!

Magda Szostakowska
Ośrodek Ewaluacji

Karol Wittels
Fundacja Obserwatorium

