

Miejsce, rola i zadania organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz cudzoziemskich mieszkańców Warszawy

56

Autorka

jest adiunktem w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Autor

jest prezesem Fundacji „Obserwatorium”, doktorantem na Wydziale Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu SWSP.

Słowa kluczowe:

cudzoziemcy, kraj przyjmujący, polityka publiczna, organizacje pozarządowe

Keywords:

foreigners, receiving country, public policy, non-governmental organisations

DOI:

10.26368/17332265-041-1-2018-3

Abstrakt

Artykuł powstał na podstawie wyników przeprowadzonego w latach 2015–2016 dwuletniego projektu badawczego, podsumowanego raportem *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym*. W opracowaniu autorzy skupili się na działaniach pozarządowych na rzecz mieszkających w Warszawie cudzoziemców, prezentując perspektywę zarówno uczestniczących w projektach obywateli obcych państw i realizujących te projekty organizacji, jak i urzędników miejskich biur, którzy podejmują decyzje o ich finansowaniu. Wyniki wspomnianego projektu badawczego uzupełniono informacjami na temat organizacji cudzoziemskich pochodzącymi z innych źródeł.

Abstract

This article draws upon the results of the two-year study conducted over 2015–2016 and summarised in the report *Foreigners in Warsaw – How to Face the Inevitable*, in which the authors examined NGO work to the benefit of foreigners living in Poland's capital city, channelling input from foreign residents themselves, from NGO representatives working on the projects concerned, and from municipal officials who rule on subsidies for such projects. Information from the study report has been supplemented with data about foreigner organisations gleaned from other sources.

Podstawą niniejszego opracowania jest – przygotowany w ramach dwuletnich badań prowadzonych w projekcie „Wzmocnienie trafności i skuteczności działań na rzecz cudzoziemców w Warszawie”¹ – raport badawczy *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym*, który w 2017 roku został opublikowany w formie książ-

1 Projekt został zrealizowany przez Fundację „Obserwatorium” oraz Urząd m.st. Warszawy, „Ośrodek Ewaluacji” i Fundację „Vox Humana”. Raport badawczy *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym* (<http://cudzoziemcywaw.files.wordpress.com>) jest wspólnym dziełem zespołu badawczego w składzie: Michał Bargielski, Magdalena Dudkiewicz (redakcja merytoryczna), Marek Dudkiewicz, Piotr Majewski, Magdalena Szostakowska, Aleksandra Winiarska, Karol Wittels.

kowej pod tytułem *Cudzoziemcy w Warszawie – nieunikniona obecność* (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017). Celem projektu było właściwe zdiagnozowanie, a następnie usprawnienie funkcjonowania systemu wsparcia dla cudzoziemców w Warszawie. Zarówno obszar tematyczny projektu, jak i skala działań badawczych miały w Warszawie charakter pionierski, innowacyjność projektu polegała zaś na spojrzeniu na problem z perspektywy urzędników, pracowników organizacji pozarządowych i samych cudzoziemców. Wśród pytań badawczych znalazły się zagadnienia dotyczące sposobu funkcjonowania miejskiego systemu gromadzenia danych o cudzoziemcach, postrzeganie i wiedza na temat cudzoziemców i możliwości ich wsparcia u przedstawicieli instytucji miejskich i organizacji pozarządowych, napotykanie przez cudzoziemców przeszkody w funkcjonowaniu w Warszawie, jakość (w tym koordynacja i efektywność systemu wsparcia dla cudzoziemców w Warszawie) oraz relacje między miastem – grantodawcą i organizacjami pozarządowymi – realizatorami projektów (*ibidem*, s. 27–28).

Temat niniejszego opracowania stanowią działania organizacji „cudzoziemskich”. Aby objaśnić to zagadnienie, wyniki badań zawarte w przywołanym wyżej raporcie zostały uzupełnione o informacje pochodzące z innych źródeł, pozwalające szerzej zarysować tło działania tych podmiotów. Organizacje „cudzoziemskie” w pewnym uproszczeniu można podzielić na dwa główne (choć nierozłączne) zbiory. W jednym znajdują się organizacje zakładane przez Polaków na rzecz przebywających w Polsce cudzoziemców, w drugim – organizacje zakładane przez samych cudzoziemców, często we współpracy z polskimi obywatelami. Autorzy raportu badawczego *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym*, przyglądali się jednemu i drugiemu oraz ich relacjom z władzami Warszawy i z odbiorcami ich działań.

Szybkie i jednoznaczne oszacowanie liczby podmiotów pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców i (lub) zrzeszających cudzoziemców w Warszawie wcale nie jest proste. Internetowa baza ngo.pl pozwala na wyszukiwanie podmiotów ze względu na ich pole działania, ale wśród szesnastu wyszczególnionych pól żadne nie wskazuje dokładnie działań „cudzoziemskich”. Bardziej przydatne okazuje się wyszukiwanie ze względu na odbiorców działań – w kategorii „Uchodźcy, repatrianci, migranci” baza wskazuje ponad 2,5 tysiąca podmiotów w całej Polsce, w tym sześćdziesiąt dwa podmioty w Warszawie. Sprawa jest jednak bardziej złożona, ponieważ znalazły się tu organizacje o znacznie szerszym zakresie działania (jak Stowarzyszenie Amnesty International, Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Polski Czerwony Krzyż), ponadto zaliczono do tej grupy także aż siedemnaście dzielnicowych ośrodków pomocy społecznej, czyli podmiotów publicznych, a nie pozarządowych, udzielających wsparcia w wyniku zapisów Ustawy o pomocy społecznej (DzU 2004, nr 64, poz. 593 ze zm.), a nawet Urząd do spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Jeśli dodatkowo odliczyć pięć organizacji oznaczonych w bazie formułą „w likwidacji” lub „zakończyła działalność”, można stwierdzić, że spośród około 10 tysięcy organizacji pozarządowych działających w Warszawie czterdzieści działa na rzecz cudzoziemców lub zrzesza cudzoziemców. Chcąc przybliżyć ich specyfikę, ze względu na pełnioną funkcję organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców można podzielić na trzy podstawowe typy: monitorujące, konsultacyjno-doradcze i wykonawcze, z kolei ze względu na ich status – na migranckie,

a więc zakładane i prowadzone przez przedstawicieli migrantów, i prowadzone lub współprowadzone przez przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego (Lesińska, Stefańska 2015; Piłat, Segeš Frelak 2015).

Swoisty paradoks polega na tym, że właściwie poza bardzo specjalistycznymi działaniami zdecydowana większość aktywności organizacji pozarządowych powinna co do zasady być skierowana po prostu na mieszkańców, bez różnicowania ich ze względu na narodowość czy pochodzenie. Z pewnością niektóre tak właśnie działają, cudzoziemcy zatem to potencjalni odbiorcy działań organizacji zajmujących się tym, czym większość polskiego sektora pozarządowego, czyli sportem, turystyką, rekreacją i hobby, edukacją i wychowaniem, kulturą i sztuką, usługami socjalnymi i pomocą społeczną, pomocą osobom niepełnosprawnym i ubogim, wsparciem rodzin wielodzietnych, osób uzależnionych, ochroną zdrowia czy rozwojem lokalnym. Pozostaje mieć nadzieję, że często tak właśnie się dzieje, gdyż liczba „cudzoziemsko” wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych nie jest imponująca. Jak ma się ona do liczby cudzoziemców mieszkających w Warszawie?

W ramach wspomnianych na wstępie badań podjęto próbę mapowania² mieszkających w Warszawie cudzoziemców. Raport szeroko omawia trudności z szacowaniem ich liczby, co wynika z braku jednolitej metodologii gromadzenia danych przez wszystkie instytucje podejmujące tego rodzaju działania. Ostatecznie, jak pisze Aleksandra Winiarska, „można przypuszczać, że w Warszawie mieszka dwa razy więcej cudzoziemców niż wynika z danych meldunkowych (ponad 40 tys.), zaś niektórzy urzędnicy szacują, że faktyczna liczba cudzoziemskich mieszkańców miasta może być nawet trzy razy większa (ponad 60 tys.)” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 75). Oczywiście na podstawie samych liczb nie sposób stwierdzić, czy pozarządowe działania na rzecz cudzoziemców w Warszawie można uznać za wystarczające. Kluczowa jest ocena jakości tych działań, dotycząca z jednej strony relacji tej grupy organizacji z władzami miasta, z drugiej strony – relacji organizacji z cudzoziemskimi mieszkańcami Warszawy.

Relacja „w górę”, czyli organizacje pozarządowe a władze Warszawy

Najogólniej można stwierdzić, że organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców w Warszawie urzędnicy postrzegają jako – nie zawsze profesjonalnego – dostarczyciela usług. Nie zmienia to faktu, że podmioty pozarządowe stanowią istotny element systemu wsparcia dla cudzoziemców (obok instytucji miejskich, w tym należących do systemu pomocy społecznej, instytucji dzielnicowych i krajowego systemu wsparcia). Współpraca poszczególnych agend miejskich z organizacjami przyjmuje formę niefinansową (związaną z udzieleniem miejsca na spotkanie,

- 2 Metoda mapowania – polegająca w omawianym projekcie na analizie danych statystycznych dotyczących cudzoziemców w Warszawie, a następnie na graficznym przedstawieniu danych przez naniesienie ich na mapę miasta – nawiązuje między innymi do tradycji ekologii społecznej, badającej relacje społeczno-przestrzenne na terenie miasta, w tym powstawanie skupisk imigranckich, w celu diagnozowania zasobów i problemów społecznych oraz podejmowania interwencji społecznych uwzględniających miejsca zamieszkania, pobytu, pracy oraz nauki imigrantów w Warszawie.

wsparciem organizacyjnym lub technicznym czy udzieleniem patronatu) albo finansową udziałną – w projektach realizowanych w ramach miejskich konkursów ogłaszanych przez poszczególne biura Urzędu Miasta. Jak wynika z analiz Magdaleny Szostakowskiej (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 131), działania te często włączają inne podmioty, takie jak domy kultury, biblioteki publiczne, szkoły, czasem ambasady, najczęściej przyjmując formę imprez (eventów) kierowanych zwykle do kilku grup odbiorców i różnych grup wiekowych. Najczęściej są skoncentrowane wokół szeroko pojętej kultury, w tym dialogu międzykulturowego, edukacji wielokulturowej, popularyzacji tradycji wielokulturowej i innych działań artystycznych.

Jak już wspomniano, współpraca finansowa sprowadza się przede wszystkim do dotacji na projekty związane z cudzoziemcami – najwięcej udzielają ich miejskie Biuro Pomocy i Projektów Społecznych, Biuro Edukacji oraz Biuro Kultury, z kolei urzędy dzielnic właściwie nie stanowią dla organizacji pozarządowych źródła finansowania projektów o tematyce cudzoziemskiej. Najczęściej finansowano szkolenia (zarówno dla grup mniejszościowych, jak i dla Polaków), imprezy i doradztwo. Niestety, bardzo rzadko fundusze przekazywane organizacjom wykorzystywano na przygotowanie publikacji i kampanie społeczne. Istotnym problemem jest brak spójnej polityki miejskiej w wielu dziedzinach, a w konsekwencji wymiany informacji między biurami, co skutkuje brakiem wiedzy urzędników o tym, jakie organizacje aplikują o dotacje i otrzymują wsparcie – często potwierdzali oni, że nie znają precyzyjnie działań innych biur w zakresie pomocy dla cudzoziemców. W rezultacie Warszawa nie ma spójnej wizji wspierania cudzoziemców, co stanowi istotną przeszkodę w budowaniu trwałej koalicji międzysektorowej. Jak czytamy w raporcie: „Sami urzędnicy biur przyznają, że to właściwie organizacje pozarządowe wyznaczają kierunek wsparcia zgłaszając swoje pomysły na projekty – kształtowanie polityki miejskiej oparte jest zatem raczej na energii przedstawicieli NGO [...]. Trudno nie uznać takiego podejścia za przejaw polityki *ad hoc*. W efekcie ma ona charakter raczej reaktywny aniżeli planowy, przemyślany, a co za tym idzie długofalowy, oparty o rzetelną diagnozę potrzeb i zasobów” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 149–150).

Liczbę organizacji pozarządowych kierujących w Warszawie swoje działania do cudzoziemców, o czym była już mowa, można oszacować na blisko czterdzieści podmiotów. Zdecydowana większość z nich – około trzydziestu – otrzymuje na swoje działania miejskie dotacje, przy czym połowa z nich pracuje z udziałem cudzoziemców, zwykle prowadząc (na niewielką skalę) działania o charakterze samopomocowym lub związane z pielęgnowaniem własnej kultury i tożsamości, pozostałe zaś to organizacje pozarządowe niewspółtworzone przez cudzoziemców, ale traktujące ich jako jedną z grup, do której kierują wsparcie. Analizując oba te modele, Magdalena Szostakowska jako przykład podaje tu „działania artystyczne w alternatywnych teatrach Warszawy – wprowadzie artystyczne przetworzenie ciekawych kulturowo wątków ma miejsce, do działań włączani są cudzoziemscy aktorzy amatorzy, jednak teatr tylko udziela schronienia danej społeczności i jej kulturze – tym samym kontakt organizacji z cudzoziemcami jest dość fragmentaryczny i nie przeradza się w stałą współpracę” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 141). Niestety, taka współpraca nie oznacza stabilizacji finansowej organizacji działających w tym obszarze, mamy więc do czynienia z dwoma podstawowymi problemami. Pierwszy dotyczy słabości proce-

duralnej organizacji stricte cudzoziemskich (tworzonych i zrzeszających cudzoziemców) – niewielki udział małych konkursów (na tak zwane małe granty) z uproszczoną procedurą, która pozwala na zdobywanie środków publicznych przez grupy nieformalne lub niewielkie organizacje, sprawia, że skomplikowane procedury utrudniają ich członkom samodzielne sięganie po fundusze. Druga kwestia to zbyt niskie finansowanie dla szeroko zakrojonych działań dużych organizacji, przez co są one zmuszone do sięgania po środki finansowe daleko szerzej, przede wszystkim po środki europejskie, nawet w celu sfinansowania działań prowadzonych na terenie Warszawy. W sytuacji niestabilności finansowania w kolejnych latach konieczność przerwania rozpoczętych w danym roku działań – pomocowych, poradniczych, integracyjnych – przynosi negatywne skutki przede wszystkim dla samych cudzoziemskich beneficjentów.

Biura i ich urzędnicy w relacjach z organizacjami pozarządowymi

Strony samorządowa i pozarządowa zgodnie deklarują, że wzajemnie uważają się za ważnych partnerów. Przeprowadzone analizy semantyczne potwierdzają te deklaracje tylko połowicznie. Przedstawiciele organizacji pozarządowych rzeczywiście dużo mówili o władzach i ich podejściu do cudzoziemców, opisując to konkretnie i często spersonalizowanie – wtedy zwykle był to opis pozytywny. Negatywne emocje towarzyszyły jednak wypowiedziom dotyczącym bezosobowego systemu i prawa. Z kolei w wypowiedziach urzędników organizacje pozarządowe nie jawią się jako ważny partner w działaniach na rzecz cudzoziemców, które lokowali oni przede wszystkim w wymiarze aktywności różnych instytucji publicznych i społeczeństwa (lub lokalnej społeczności) jako całości.

Pozostawiając na boku wyniki analiz semantycznych, przyjrzyjmy się oficjalnym deklaracjom obu stron, zwłaszcza wzajemnym zarzutom, w nich bowiem można lokować przyczyny trudności we wzajemnej komunikacji i – w konsekwencji – w skutecznej współpracy.

Przedstawiciele organizacji zarzucają urzędnikom przede wszystkim:

- spychanie zadań na organizacje i brak zaangażowania merytorycznego, także, co ciekawe, w formie profesjonalnego nadzoru i obiektywnej, nie tylko formalnej oceny działań,
- zbiurokratyzowane podejście – schematyczne i niedostosowane do potrzeb, zwłaszcza w zakresie stosowania procedur konkursowych,
- brak rozeznania wśród organizacji, zwłaszcza nietraktowanie ich jako partnerów dysponujących unikalną wiedzą ekspercką, co między innymi znacznie ogranicza pożądane skutki działań projektowych, zarówno przez dublowanie działań, ich fragmentaryczność, jak i przez to, że „zamiast zbliżać cudzoziemców do usamodzielnienia, powodują ich trwałe uzależnienie od pomocy” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 153).

W ocenach dotyczących organizacji pozarządowych urzędnicy nie pozostają dłużni. Zarzucają im:

- skupianie się na własnych działaniach i marce oraz niedostrzeganie szerszego wymiaru niektórych problemów, w rezultacie zaś podejście projektowe, a nie problemowe, poza tym niezdolność do budowania szerszych koalicji,

- traktowanie projektów jako źródła finansowego umożliwiającego trwanie organizacji, zamiast skupienia na zaspokajaniu realnych potrzeb,
- skonfliktowanie i brak wymiany informacji w obrębie sektora,
- zdominowanie konkursów przez organizacje działające na rzecz cudzoziemców kosztem podmiotów zakładanych przez nich samych, co częściowo wynika ze słabości instytucjonalnej tych ostatnich.

Współpraca międzysektorowa nigdy nie jest łatwa, punkt widzenia partnerów takiej kooperacji jest zróżnicowany jakby z definicji, dlatego prawdziwe partnerstwo między instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi to wyzwanie samo w sobie³. Także analizy zawarte w przywoływanym raporcie wykazały, że „postrzeganie kwestii cudzoziemców w Warszawie przez urzędników i działaczy organizacji pozarządowych różni nie tylko w obrębie konkretów, ale także swoistego *meta*-poziomu, na jakim oglądają i analizują oni społeczną rzeczywistość. Urzędnicy warszawscy, [...] [których charakteryzuje podejście] normatywne [...], mówią o tym, jak powinno być, albo jak jest w Warszawie budowana atmosfera otwartości wobec cudzoziemców, a mniej o tym jak jest w rzeczywistości, tu i teraz. Przedstawiciele organizacji pozarządowych z kolei poruszają się na poziomie bardzo konkretnym, spersonalizowanym, w świecie, w którym pojawia się znacznie więcej aktorów społecznych, mających swoje ludzkie twarze, wchodzących w relacje” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 156).

Mimo tych wszystkich trudności, rozbieżności i wzajemnych animozji wydaje się, że w działaniach na rzecz cudzoziemców obie strony (pozarządowa i samorządowa) są na siebie skazane, zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia „ze szkodami, które wyrządziła polityka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Szkód dla samych migrantów, którzy zostali odcięci od pomocy i pozostawieni sami sobie. Ale też długofalowych szkód dla organizacji, których potencjał został zniszczony. Niektóre, również takie, które od wielu lat działają w tej sferze, musiały zawiesić, ograniczyć albo zamknąć działania, pozwalniać ludzi i odmawiać cudzoziemcom pomocy”, które wskazuje Witold Klaus (2017) ze Stowarzyszenia Interwencji Prawnej.

Relacja „w dół”, czyli organizacje pozarządowe a cudzoziemcy w Warszawie

Urzędnicy stołecznego ratusza (w tym poszczególnych biur) oraz urzędów dzielnic mają z cudzoziemcami przebywającymi w Warszawie kontakt sporadyczny, a ich

3 Jak bardzo różnią się one w podejściu do realizacji zadań, pokazały między innymi badania prowadzone w ramach projektu systemowego do działania 5.4. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy”. Pod ich wpływem badacze sformułowali nawet nieco prowokacyjną tezę, że w podejściu do kwestii społecznych podmioty publiczne są z Marsa, a organizacje pozarządowe – z Wenus. Badania pokazały, że przedstawiciele samorządów widzą współpracę międzysektorową przede wszystkim jako element zarządzania procesami społecznymi, nakierowany na określone, konkretne cele, mają więc do niej podejście raczej technokratyczne. Z kolei dla partnerów pozarządowych współpraca to nieco „romantyczny” proces budowania więzi dla bliżej nieokreślonego wspólnego dobra (por. między innymi Dudkiewicz 2012).

wiedza na temat tej grupy w znacznej mierze pochodzi z informacji o projektach zrealizowanych przez poszczególne organizacje. Organizacje pozarządowe często stają się zatem – w wymiarze zarówno formalnym, jak i personalnym – pośrednikiem między cudzoziemcem a urzędem. Sytuacja bezpośredniego kontaktu z (używając języka projektowego) „beneficjentami ostatecznymi” programów pomocowych stwarza potencjalną przestrzeń do pozyskiwania i analizowania wiedzy o ich potrzebach i problemach. Niestety, wcale nie prowadzi to do sytuacji, że to głos cudzoziemców jest podstawowym wyznacznikiem kierunków działań systemu wsparcia. Pracownicy niektórych badanych organizacji zdają się lepiej niż sami zainteresowani wiedzieć, jakich form pomocy potrzebują poszczególne grupy cudzoziemców. Brak regularnych badań potrzeb, ewaluacji własnych działań i docieranie z projektami tylko do wybranej (niestety, często wciąż tej samej grupy) odbiorców powoduje, że:

- problemy wybranych grup cudzoziemców nie są należycie rozpoznane,
- powstają „białe plamy” obszarów i grup nieobjętych programami pomocowymi,
- pomoc dociera tylko do pewnych grup cudzoziemców, czasem wręcz w skali wykraczającej poza ich potrzeby,
- niektórzy cudzoziemcy stają się „etatowymi” beneficjentami wielu różnych projektów.

Należy podkreślić, że większość pracowników organizacji uczestniczących w badaniu to osoby bardzo zaangażowane w działania na rzecz cudzoziemców, mające poczucie misji, nierzadko poświęcające swój prywatny czas, pomagając im także poza zakresem swojej pracy. Nie zmienia to jednak faktu, że część z nich działa intuicyjnie bądź tworzy programy i modele pomocowe na podstawie diagnoz opartych na doświadczeniach niewielkiej grupy cudzoziemców albo – odwrotnie – na bazie ogólnikowych, obiegowych opinii. Zdarza się także, że niski poziom realizowanych działań diagnostycznych (poprzedzających realizację projektów) i ewaluacyjnych (po ich zakończeniu), niekiedy również silne przekonanie, że „wiem lepiej”, prowadzi do pojawiania się u pracowników organizacji postaw paternalistycznych i realizowania projektów nieodpowiadających na realne zapotrzebowanie. Niestety, działania o charakterze partycypacyjnym, włączające cudzoziemców do współtworzenia projektów, wciąż nie są powszechne.

Uczestnikami badań prowadzonych w obrębie omawianego projektu oczywiście byli także sami cudzoziemcy. Znamienne, że większość z nich nie rozpoznawała i nie pamiętała poszczególnych organizacji, z których pomocy zazwyczaj korzystała. Projekty i organizacje były rozpoznawane przez pryzmat konkretnych osób, z którymi cudzoziemcy mieli styczność na co dzień. Dzieje się tak również dlatego, że dla wielu cudzoziemców zarówno organizacje pozarządowe, jak i instytucje miejskie czy rządowe stanowią elementy tego samego systemu wsparcia – liczy się dla nich jakość, skuteczność i bliskość otrzymywanej pomocy, a nie rodzaj podmiotu, który odpowiada za jej dostarczenie.

Cudzoziemcy uczestniczący w badaniach często formułowali skrajne oceny na temat udzielnej im pomocy czy warunków pobytu, jak i ogólnie oceny Polski i Polaków. W znacznej mierze zależało to od trzech czynników:

- celu przyjazdu danego cudzoziemcy do stolicy: wśród cudzoziemców przyjeżdżających do Warszawy jako miejsca tranzytowego w drodze do innego państwa

(najczęściej na Zachód) często ocena jest negatywna, u cudzoziemców przyjeżdżających do Warszawy na określony czas (na przykład pracowników kontraktowych w korporacjach, dyplomatów) zwykle ocena jest pozytywna lub neutralna, wśród cudzoziemców, którzy przyjechali z zamiarem osiedlenia się na stałe, najczęściej ocena jest pozytywna,

- statusu prawnego i sytuacji materialnej: osoby przebywające nielegalnie lub z nieuregulowanym statusem częściej wyrażały negatywne oceny o Warszawie i o Polsce niż osoby przebywające legalnie. Także osoby w gorszej sytuacji materialnej deklarują bardziej negatywne nastawienie do życia w Warszawie (czy – szerzej – w Polsce),
- kraju lub regionu świata, z którego pochodzi cudzoziemiec: to kryterium wiąże się nie tylko z regionami świata w sensie geograficznym, lecz raczej z bliskością lub dystansem kulturowym, językowym czy religijnym między migrantem a społeczeństwem polskim. Im większy dystans, tym obraz Warszawy i jej mieszkańców był bardziej negatywny (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 124).

Cudzoziemcy osiedlający się w stolicy Polski zwracają uwagę na jeszcze jeden – kto wie, czy nie najważniejszy – problem: całkowity brak informacji i systemu całościowego wsparcia dla migrantów. Jak zauważa jeden z pytanych przez badaczy cudzoziemców: „Jak człowiek trafia do Warszawy, to jest kompletnie zdezorientowany, bo nie wie nic, jak się tutaj załatwia, nawet nie wie, w jaki sposób na przykład szuka się mieszkania albo pracy”. Brakuje informacji zarówno w miejscach, do których cudzoziemcy trafiają w pierwszej kolejności – a więc na dworcach kolejowych (szczególnie Centralnym i Wschodnim), jak i w urzędach lub w ich pobliżu, gdzie imigranci załatwiają pierwsze formalności związane z legalizacją pobytu. Dostępne broszury informacyjne, zazwyczaj przygotowywane przez organizacje pozarządowe, są niekompletne, często nieaktualne, a przede wszystkim opracowane tylko w wybranych językach. Nawet jednak wystarczający dostęp do formalnej informacji nie zawsze był wystraczający: część cudzoziemców wskazywała potrzebę osobistego i indywidualnego wsparcia osoby, która mieszka w Warszawie i potrafi wytłumaczyć zawiłości związane z załatwianiem formalności w urzędach oraz pomóc w poruszaniu się po mieście. Wsparcie takie mogłoby przybrać formę nazwaną roboczo „oprowadzeniem po domu”, a „oprowadzaczem” (Bieniecki, Pawlak 2009, s. 16–21), przewodnikiem, może być zarówno Polak, jak i cudzoziemiec mieszkający w polskiej stolicy na tyle długo, aby znać język i realia życia w Polsce.

Migranci przyjeżdżający do Warszawy muszą zmierzyć się z długą listą problemów i utrudnień. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- problemy komunikacyjne w urzędach, wynikające nie tylko z nieznamomości języka polskiego wśród cudzoziemców, ale także z braku znajomości języków obcych (nawet tych podstawowych, jak angielski czy rosyjski) wśród urzędników, co zarówno wydłuża procedurę załatwiania poszczególnych spraw, jak i często rodzi niepotrzebne konflikty,
- narzucanie cudzoziemcom konkretnych rozwiązań zarówno przez urzędników, jak i przez niektórych pracowników organizacji pozarządowych, zamiast dokładnego wytłumaczenia każdemu migrantowi jego sytuacji i podjęcia próby wspólnego znalezienia najlepszego rozwiązania,

- brak jednolitego i całościowego systemu informacji skierowanego do migrantów, co powoduje, że wiele nawet podstawowych spraw załatwia się tygodniami, a dezorientowani cudzoziemcy są odsyłani od urzędu do urzędu, od instytucji do instytucji,
- zbyt krótki (roczny) okres wsparcia finansowego ze strony państwa dla uchodźców, co nie jest wystarczające dla ustabilizowania ich sytuacji, czyli znalezienia mieszkania, nauczania się języka i podjęcia pracy,
- zbyt wysokie ceny komunikacji miejskiej i brak specjalnych ulg przynajmniej dla uchodźców, których często nie stać na bilet – w rezultacie jeżdżą bez biletu, dostają mandaty, których nie płacą, i często, zanim podejmą pierwszą pracę, już znajdują się na liście dłużników,
- niewydolny system pośrednictwa pracy oraz podnoszenia kwalifikacji,
- niedostosowanie proponowanej pracy do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego migrantów, za słabe nawiązywanie przez urzędy pracy i organizacje kontaktów z sektorem biznesu – zarówno w celu pośrednictwa pracy, jak i w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji już zatrudnionych migrantów, zbyt ograniczony system kontroli pracodawców zatrudniających migrantów „na czarno” i (lub) płacących im zaniżone pensje (sporadyczne kontrole, niewielkie konsekwencje dla pracodawców),
- brak w Warszawie bezpłatnych, przeznaczonych dla cudzoziemców miejsc spotkań i spędzania wolnego czasu (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 123).

Brak szerokiej wiedzy o cudzoziemcach mieszkających w Warszawie wpływa nie tylko na ograniczenie grupy odbiorców pozarządowych projektów, ale także na ich merytorykę. Część analizowanych przez badaczy projektów nie miała doprecyzowanych grup odbiorców – pod względem zarówno określonych grup cudzoziemców (grupy narodowościowe, zawodowe), jak i ich statusu (uchodźcy, imigranci) czy wieku. Problemy z określeniem grup docelowych w projektach wynikają także z mało precyzyjnych zapisów w konkursach miejskich, co dziwi szczególnie w wymiarze niewielkiej liczby organizacji ubiegających się o środki w obszarze pomocy cudzoziemcom (w trzech objętych badaniem latach środki miejskie otrzymywało zaledwie trzydzieści jeden organizacji). Projekty finansowane ze środków miejskich charakteryzują się krótkim czasem realizacji, wiele z nich ma charakter akcyjny, fragmentaryczny i polegający na bardzo wstępnej integracji grup mniejszościowych ze społeczeństwem większościowym – nic dziwnego, skoro jedynie co dziesiąte przedsięwzięcie ma charakter wieloletni, dominują zaś działania roczne, a nawet znacznie krótsze (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 134). Z kolei sami cudzoziemcy podkreślają, że większość organizacji kierujących do nich swoje działania realizuje projekty z obszaru pomocy społecznej i edukacji, o charakterze szkoleniowym, albo różnego rodzaju eventy. Notabene, także część pracowników organizacji pozarządowych przyznaje, że wiele z realizowanych działań nie prowadzi do usamodzielnienia cudzoziemców, lecz do wytworzenia sytuacji, w której wciąż będą potrzebowali wsparcia. Takiemu podejściu sprzyja częste postrzeganie cudzoziemców jako grupy raczej biernej, będącej przedmiotem działań zewnętrznych wobec nich, niż aktywnej, która sama coś oferuje innym. Potrzeba niesienia pomocy cudzoziemcom często wynika także z negatywnych ocen otoczenia, w jakim przy-

chodzi im w Polsce funkcjonować. Obcokrajowcy w przeprowadzonych wywiadach byli określani jako: „nieznani”, „nierozpoznani”, „wyrwani”, „zawieszeni” (głównie w wypowiedziach urzędników) albo „niepotrzebni”, „w niejednoznacznej [lub] trudnej sytuacji”, „narażeni” na różne nadużycia, nieprzyjemności (głównie w wypowiedziach pracowników organizacji pozarządowych) (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 108).

Dla cudzoziemskich respondentów potrzeby związane z pobytem w nowym miejscu dotyczą triady: język – praca – mieszkanie, działania eventowe czy projekty kulturalne są ważne dopiero na późniejszym etapie integracji. Tymczasem dostępność środków publicznych w pewnych obszarach powoduje, że organizacje starają się je pozyskać bez względu na sensowność ich wydatkowania. W rezultacie powstaje sporo projektów, wprowadzicie często interesujących z punktu widzenia zewnętrznego obserwatora i realizowanych profesjonalnie, nie zawsze jednak odpowiadających na realne potrzeby odbiorców. Rywalizacja o środki ogranicza także poziom współpracy – „grantozą” dzieli sektor, powoduje rozdrobienie oferowanej pomocy, ale także jej dublowanie. Zdarzają się sytuacje, że cudzoziemcy w jednym obszarze mają do dyspozycji kilka podobnych (nierzadko nawet identycznych) działań szkoleniowych realizowanych przez kilka niezależnie działających organizacji, ale nie znajdują oferty w innych obszarach. Chociaż związane z tematyką cudzoziemską warszawskie organizacje dobrze się znają, to często nie potrafią się porozumieć. Nie można tu mówić o zjawisku otwartej wrogości, raczej o obojętności czy rywalizacji. Organizacje rzadko informują o ofercie innych podmiotów, działania kierują zwykle do „swoich” odbiorców (w rozumieniu na przykład grupy etnicznej: projekt dla Wietnamczyków, projekt dla osób z terenu Afryki). W rezultacie zgłaszane do konkursów projekty mają przeważnie charakter wycinkowy – wspierający w zasadzie działania jednej organizacji, funkcjonującej w wąskim, wyspecjalizowanym obszarze.

Kolejny problem dotyczy tak zwanych cudzoziemców „niewidocznych” – osób nie tylko nieobjętych żadną pomocą, ale często nawet niebranych pod uwagę w planowaniu projektów. Myślenie wielu pracowników trzeciego sektora o cudzoziemcach wyłącznie w kategoriach pomocowych powoduje automatyczne zamknięcie się na grupy, które co prawda nie potrzebują bezpośredniego wsparcia, niemniej jednak mieszkają w Warszawie, są częścią tej społeczności. To zwykle osoby, które zdecydowały się na zamieszkanie w Warszawie z własnej woli i posiadają – lub jest im przypisywany – wysoki kapitał ekonomiczny, kulturowy czy społeczny (studenci pochodzący z krajów Europy Zachodniej, pracownicy międzynarodowych korporacji, przedsiębiorcy czy naukowcy). Grupy te są mało widoczne dla organizacji (ale także urzędów czy służb), gdyż ich obecność w minimalnym stopniu naznaczona jest sytuacją konfliktową w relacji ze społeczeństwem przyjmującym. „Co więcej, ta cudzoziemska »klasa wyższa i średnia« jest nie tylko coraz bardziej akceptowana przez społeczeństwo większościowe, ale znajomości i bliskie interakcje z jej przedstawicielami często są elementem budowania jednostkowego i grupowego prestiżu autochtonów” (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 62).

Pracownicy organizacji pozarządowych (ale także urzędnicy) postrzegają cudzoziemców przybywających z zachodniego kręgu kulturowego jako bardziej wartościowych i interesujących, a ich obecność w stolicy uważają za pożądaną,

imigrantów ze „Wschodu” widzą zaś jako niepewnych siebie, wycofanych, zakompleksionych i wystraszonych. Jednocześnie *gros* działań projektowych kieruje się do tej drugiej grupy, postrzeganej jako „potrzebująca”. Niezwykle rzadkie jest myślenie o cudzoziemcach w kategoriach kapitału, a nie problemu. Działania są kierowane do tych, którzy – zdaniem pracowników organizacji pozarządowych – jej potrzebują, a ci, którzy radzą sobie – w ich opinii – wystarczająco dobrze, są niezauważalni. Brak traktowania cudzoziemców – także tych ze „Wschodu” – jako zasobu, kapitału, który można włączać w działania na rzecz zarówno innych imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego, to jeden z głównych wniosków przeprowadzonego badania. Pozostawieni przez polskie państwo „sami sobie” cudzoziemcy „bezproblemowi” to najczęściej osoby o dobrym lub wysokim statusie ekonomicznym, które pochodzą z krajów „Zachodu”. Ich status prawny jest uregulowany, pracują i nie mają problemów mieszkaniowych, nie są więc postrzegani jako osoby wymagające wsparcia – w rezultacie nie kieruje się do nich żadnych działań instytucjonalnych. Warto podkreślić, że „grupa międzynarodowych funkcjonariuszy i menedżerów nie tworzy zorganizowanych grup etnicznych w mieście, a zarazem właściwie nie integruje się z miejscową ludnością i jej językiem. W ten sposób grupa ta współtworzy, by tak rzec, wielojęzyczny szum w mieście, lecz owa wielojęzyczność nie ma charakteru politycznego, konfliktowego” (Szul 2011, s. 36). Jest to zatem również grupa trudniejsza do zidentyfikowania z punktu widzenia poszczególnych urzędów. „Niewidzialność” sprawia, że nie są wykorzystywane ich kompetencje, a oni sami żyją często w zamkniętych, postrzeganych jako elitarne, kręgach cudzoziemskich, tworząc swoiste mentalne i fizyczne *gated communities* (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 66). Ten brak polityki nakierowanej na integrację, w tym przede wszystkim akulturację „bezproblemowych” cudzoziemców, sprawia, że postrzegają oni Polskę jedynie jako miejsce pobytu tymczasowego i (lub) jako kraj tranzytowy: nie tylko nie mają kontaktu z obcokrajowcami, którzy znajdują się w gorszej sytuacji ekonomicznej, prawnej i społecznej, ale także ich relacje ze społeczeństwem większościowym są ograniczone.

Cudzoziemcy „niewidzialni” to jednak nie tylko obywatele państw zachodnich. Grupa ta jest znacznie bardziej różnorodna, w jej ramach można wyróżnić następujące kategorie⁴:

- „cudzoziemcy bezproblemowi” (na przykład pracownicy korporacji, studenci, pracownicy umysłowi),
- cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie, starający się ukryć swoją obecność,
- osoby, które formalnie posiadają obywatelstwo polskie lub inny status prawny umożliwiający im oficjalny pobyt w Polsce, ale nie są zintegrowane ze społeczeństwem większościowym (na przykład uchodźcy przebywający w ośrodkach dla uchodźców, repatrianci, osoby posiadające Kartę Polaka, osoby pozostające w związkach z obywatelami polskimi) (Dudkiewicz, Majewski [red.] 2017, s. 64).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślają, że nastawienie cudzoziemców do Polaków w dużej mierze zależy od tego, jakie mają oni plany co do

4 Podział powstał na podstawie wypowiedzi respondentów i ma charakter umowny.

osiedlenia się w Polsce: jeśli dla danej osoby czy grupy stanowi ona kraj docelowy, to stosunek do Polski i Polaków jest zazwyczaj pozytywny, nawet mimo trudności administracyjnych czy kłopotów materialnych. Jeśli jednak Polska jest traktowana jako kraj tranzytowy, ocena wypada najczęściej negatywnie, zwłaszcza że tworzy się wtedy sytuacja błędnego koła, osoby te bowiem najczęściej niechętnie uczą się języka polskiego i nie próbują się integrować. Z kolei osoby, które chcą zostać w Polsce, często – mimo przykrych doświadczeń (na przykład z urzędnikami) – dostrzegają i doceniają pomoc ze strony zwykłych Polaków. Jak zauważa jeden z pracowników organizacji pozarządowej: „To jest taki mechanizm społeczny, że grupa większościowa uciska mniejszościową i raczej nie mają dobrych relacji, ale potem na poziomie indywidualnych kontaktów, w momencie, kiedy ktoś mieszka gdzieś, ktoś mieszka gdzie indziej, jesteśmy sąsiadami – to te relacje są zupełnie inne, nie ma jakiejś takiej wrogości na zasadzie »ty jesteś Czeczen, a ja jestem Gruzin«”.

Badacze wskazują, powołując się na jednego z respondentów pomagającego cudzoziemcom od wielu lat, że główne problemy obcokrajowców to triada: język – praca – mieszkanie. Skuteczne działania powinny obejmować te trzy obszary, ale uzyskanie finansowania na taki całościowy program właściwie nie jest możliwe. Kluczowe wydaje się stworzenie rozwiązań systemowych opartych na postrzeganiu rosnącej grupy cudzoziemców w Warszawie nie tylko w kategoriach problemu do rozwiązania, ale także – a może przede wszystkim – jako potencjału: kulturowego, ekonomicznego i społecznego. Podejście takie zwiększyłoby skalę oddziaływania polityki miasta wobec obcokrajowców, ponadto zaś – przez włączanie przedstawicieli tej grupy mieszkańców do współdziałania – podniosłoby jakość i skuteczność działań zmierzających do integracji mieszkańców Warszawy. Brak spójnej wizji miasta w zakresie polityki migracyjnej skutkuje przypadkowością przyznawanych środków, a w konsekwencji fragmentarycznością działań podejmowanych na rzecz cudzoziemców. Część cudzoziemców nie wchodzi w orbitę doraźnych działań miasta, gdy w tym samym czasie inni stają się grupami beneficjentów trwale zależnych od udzielanej im pomocy.

Bibliografia

- Bieniecki Mikołaj, Pawlak Mirosław, 2009, *Laboratoria integracji. Lekcje doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, ZW CHEMPRESS – SITPChem, Gliwice.
- Dudkiewicz Magdalena, 2012, *Czego nie chcielibyście wiedzieć o standaryzacji współpracy międzysektorowej*, [w:] Alina Handzlik, Jakub Głowacki (red.), *Partnerstwo – współpraca międzysektorowa w realizacji celów społecznych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Dudkiewicz Magdalena, Majewski Piotr (red.), 2017, *Cudzoziemcy w Warszawie. Nieunikniona obecność*, Uniwersytet SWPS, Fundacja „Obserwatorium”, Warszawa.
- Lesińska Magdalena, Stefańska Renata, 2015, *Wpływ organizacji pozarządowych na politykę migracyjną Polski i jego uwarunkowania*, „Trzeci Sektor”, nr 35.
- Piłat Anna, Segeš Frelak Justyna, 2015, *Organizacje migranckie w Polsce*, „Trzeci Sektor”, nr 35.

Szul Roman, 2011, *Miasto a języki i narodowości*, [w:] Bohdan Jałowiecki, Elżbieta Anna Sekuła (red.), *Metropolie mniejszości, mniejszości w metropoliach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Akty prawne i dokumenty

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, DzU 2004, nr 64, poz. 53 ze zm.

Źródła internetowe

Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym, 2016, Fundacja Obserwatorium, Warszawa – <https://cudzoziemcywaw.files.wordpress.com/2016/06/raport1.pdf> [dostęp: 2 października 2017 roku].

Klaus Witold, *Rząd przejmuje od ngo środki na cudzoziemców* – <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2120123.html> [dostęp: 2 października 2017 roku].