



# BIULETYN

Nr 8 (1358), 26 stycznia 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Dariusz Kała • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

## Samorządy w Polsce wobec kryzysu uchodźczego

Adriana Skorupska

*Pomimo wielu niewiadomych związanych z przyjęciem przez Polskę uchodźców w latach 2016–2017, pewne jest, że trafią oni do poszczególnych gmin, na które spadnie główna odpowiedzialność za integrację przybyszów z polskim społeczeństwem. Najprawdopodobniej zadanie to zostanie zlecone samorządom, kluczowe więc będą m.in. zagadnienia niezbędnych zmian prawnych i określenia źródeł funduszy na działania integracyjne. Niezależnie od terminu przybycia uchodźców do Polski, rząd powinien jak najszybciej włączyć do przygotowań partnerów społecznych i samorządy, by zwiększyć szansę na to, że integracja przebiegnie sprawnie i z uwzględnieniem interesu państwa oraz że skorzystają na niej społeczności lokalne.*

**Procedury.** Uchodźcy, którzy trafiają i będą trafiać do Polski, na czas przeprowadzenia procedury uchodźczej umieszczani są w ośrodkach dla cudzoziemców. W tej tzw. pierwszej fazie przyjęcia znajdują się oni pod opieką Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UDSC). Zgodnie z założeniami procedura powinna trwać 3–3,5 miesiąca (w praktyce jest to dużo dłużej – od 6 do nawet 24 miesięcy). Teoretycznie powinien to być też okres przygotowania cudzoziemców do samodzielnego życia poza ośrodkiem. Po zakończeniu postępowania prowadzonego przez UDSC uchodźcy mogą wystąpić z wnioskiem o indywidualny program integracyjny. Jest on realizowany przez powiatowe jednostki pomocy rodzinie i nadzorowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS). Po opuszczeniu ośrodków uchodźcy, podobnie jak dzieje się to na całym świecie, trafiają najczęściej do dużych miast. Tam bowiem nie tylko łatwiej o pracę, ale jest też większa szansa na integrację, a więc rozpoczęcie samodzielnego życia i uniezależnienie się od świadczeń pomocy społecznej.

Jak wynika z polskich doświadczeń, proces integracji jest jednak bardzo nieskuteczny – w raporcie NIK z 2015 r. podkreślono m.in. niewystarczające skoordynowanie działań między organami państwa zobowiązanymi do wykonywania zadań w tym zakresie, np. UDSC a MRPiPS. Okres pobytu w ośrodkach nie jest wykorzystywany do nauki języka, a uchodźcy po ich opuszczeniu nie są gotowi do podjęcia pracy i życia w społecznościach lokalnych. Może to powodować, że tylko niewielu osobom udaje się znaleźć zatrudnienie, a pozostałe zmuszone są do korzystania z pomocy społecznej.

**Dobre praktyki rządu i samorządów.** Choć w tej kwestii wciąż jest wiele niewiadomych – dotyczących choćby dat przybycia, funduszy czy charakterystyk samych uchodźców – niektóre samorządy nie czekają na decyzje rządu czy działania informacyjne i wychodzą z oddolnymi inicjatywami, przygotowując swoją administrację i społeczności lokalne na zwiększoną liczbę uchodźców. Jednym z inicjatorów był Gdańsk, gdzie powołano zespół ds. modelu integracji imigrantów, liczący ponad 130 osób z różnych instytucji i organizacji wraz z przedstawicielami samych uchodźców. Zespół podzielony jest na kilka grup tematycznych, w których po wstępnej diagnozie opracowywane są cele i plany do realizacji w każdym obszarze. Bardzo istotnym elementem tych działań były kontakty z zagranicznymi partnerami, mającymi większe doświadczenie w polityce wobec uchodźców i cudzoziemców. Gdańsk, jako członek międzynarodowego zrzeszenia Eurocities, dołączył do działającego w nim Forum Spraw Społecznych, które gromadzi ponad 30 miast najbardziej doświadczonych w zakresie polityki integracyjnej migrantów. W ramach Forum miasta mające większą praktykę monitorują te, które dopiero zaczęły stawiać czoło nowemu wyzwaniu. W programie Eurocities uczestniczył już wcześniej Lublin. W mieście tym, charakteryzującym się dużą liczbą cudzoziemców, od lat podejmowane są działania na rzecz ich integracji. „Otwartość” wpisana jest w jego strategię, a w urzędzie miasta funkcjonuje stanowisko ds. cudzoziemców. Podobne stanowiska bądź zespoły działają też w innych miastach, np. w Łodzi, Wrocławiu i Warszawie.

Samorządy są jednak zaniepokojone brakiem jasnych komunikatów i decyzji. Unia Metropolii Polskich, zrzeszająca 12 największych miast, swoje uczestnictwo w realizacji programów przesiedleń i relokacji uzależnia od przyjęcia odpowiednich przepisów regulujących podział kompetencji między administrację rządową i samorządową. Na to oświadczenie powoływały się też niektóre miasta w odpowiedzi na zapytanie rozesłane w 2015 r. przez urzędy wojewódzkie na zlecenie MRPiPS – miały wtedy określić, ilu uchodźców mogłyby przyjąć gminy.

Doświadczenia i aktywność większych miast chce wykorzystać MRPiPS. Panuje przekonanie, że uchodźców najlepiej wysłać tam, gdzie oni sami chcą przebywać, wciąż jednak pozostaje duża grupa osób, które mogą nie znać polskiej specyfiki na tyle, by dokonać takiego wyboru. Dlatego ważne są deklaracje samorządów dotyczące przyjęcia uchodźców, tym bardziej że oddolne inicjatywy, będące efektem zaangażowania władz miasta i lokalnych społeczności, zwiększają szanse integracyjne. Ministerstwo, wykorzystując fundusze unijne, chce przygotować oferty większych miast, we współpracy nie tylko z samorządem, ale też organizacjami pozarządowymi.

**Rekomendacje.** Ponieważ polityka integracyjna nie jest wpisana w zadania własne samorządów, a ich działania mają charakter doraźny, konieczne będzie stworzenie nowych systemowych rozwiązań. Bez podstawy prawnej nawet aktywnym jednostkom samorządowym trudno będzie zapewnić uchodźcom lepszą i szybszą integrację. W pierwszej kolejności trzeba określić dokładny zakres obowiązków samorządów oraz fundusze, jakimi mają dysponować.

Mimo że główne decyzje dotyczące polityki integracyjnej zapadają na poziomie państwowym i międzynarodowym, ich wdrażanie odbywa się na najniższych szczeblach. Dlatego ważna jest współpraca oraz komunikacja ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej i partnerami społecznymi (organizacje pozarządowe, uczelnie, firmy i media lokalne, a także kościoły i związki wyznaniowe). W tym kontekście warto, szczególnie w pierwszym okresie, skupić się na miastach, które mają już doświadczenie w przyjmowaniu uchodźców, zwłaszcza że społeczność lokalna jest tam bardziej przychylna osobom innych narodowości.

Ponadto obszarem szczególnego zainteresowania państwa powinny być programy edukacyjne. Muszą one powstawać we współpracy ze szkołami, organizacjami pozarządowymi i samorządami oraz uwzględniać specyfikę poszczególnych regionów. Równocześnie konieczne będzie wsparcie dla szkół, np. w postaci nauczycieli wspomagających (asystentów). Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno więc dokonać rewizji obecnych możliwości szkół w tym zakresie i zarezerwować dodatkowe środki na nauczanie dzieci uchodźców.

Szczególnie istotna będzie również współpraca z organizacjami pozarządowymi wspierającymi integrację cudzoziemców. Od lat uczestniczą one w różnych programach integracyjnych i razem z samorządami współtworzą lokalne polityki migracyjne. Łącznikiem między różnymi podmiotami i działaniami z całej Polski próbuje być krajowe Biuro Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w Polsce.

Dialog z samorządami trzeba zacząć jak najszybciej – nie czekać do momentu, gdy uchodźcy znajdą się w miastach i rozpoczną proces integracyjny. Już na etapie przygotowań do relokacji i przesiedleń Urząd do Spraw Cudzoziemców, we współpracy z innymi urzędami centralnymi, powinien współtworzyć z samorządami komunikaty dla społeczności lokalnych dotyczące przyjmowania i integracji uchodźców.

Konieczne będzie też utworzenie instytucji odpowiedzialnej za koordynację procesu integracji zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym. Obecnie widoczne jest bowiem duże rozproszenie odpowiedzialności i działań w tym zakresie. Różne zadania mają UDSC, MRPiPS, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, urzędy wojewódzkie. Warto byłoby wyznaczyć w którymś z ministerstw czy urzędów centralnych komórkę, która pełniłaby funkcję jednostki kontaktowej dla samorządów. Można tu wykorzystać doświadczenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Kilka lat temu powołało ono tzw. wymiar samorządowy, który stał się dużym wsparciem dla samorządów w ich międzynarodowych relacjach oraz ważnym forum współpracy i wymiany informacji dla MSZ.

Samorządy powinny w większej mierze wykorzystywać wiedzę i doświadczenia zagranicznych partnerów w dziedzinie integracji cudzoziemców. Wśród ważnych partnerów powinny być też firmy lokalne, które mogą wspierać samorząd poprzez wsparcie finansowe i oferty pracy dla imigrantów.

Proces integracji musi zakładać odpowiednie przygotowanie zarówno społeczności przyjmującej, jak i przyjmowanej. Szczególnie istotne będzie np. zatrudnienie odpowiednich tłumaczy. Z kolei im więcej informacji zdobędą uchodźcy o kraju oraz specyfice miast i regionów, do których trafią, tym większa szansa na lepszą integrację i korzyści dla obu stron.