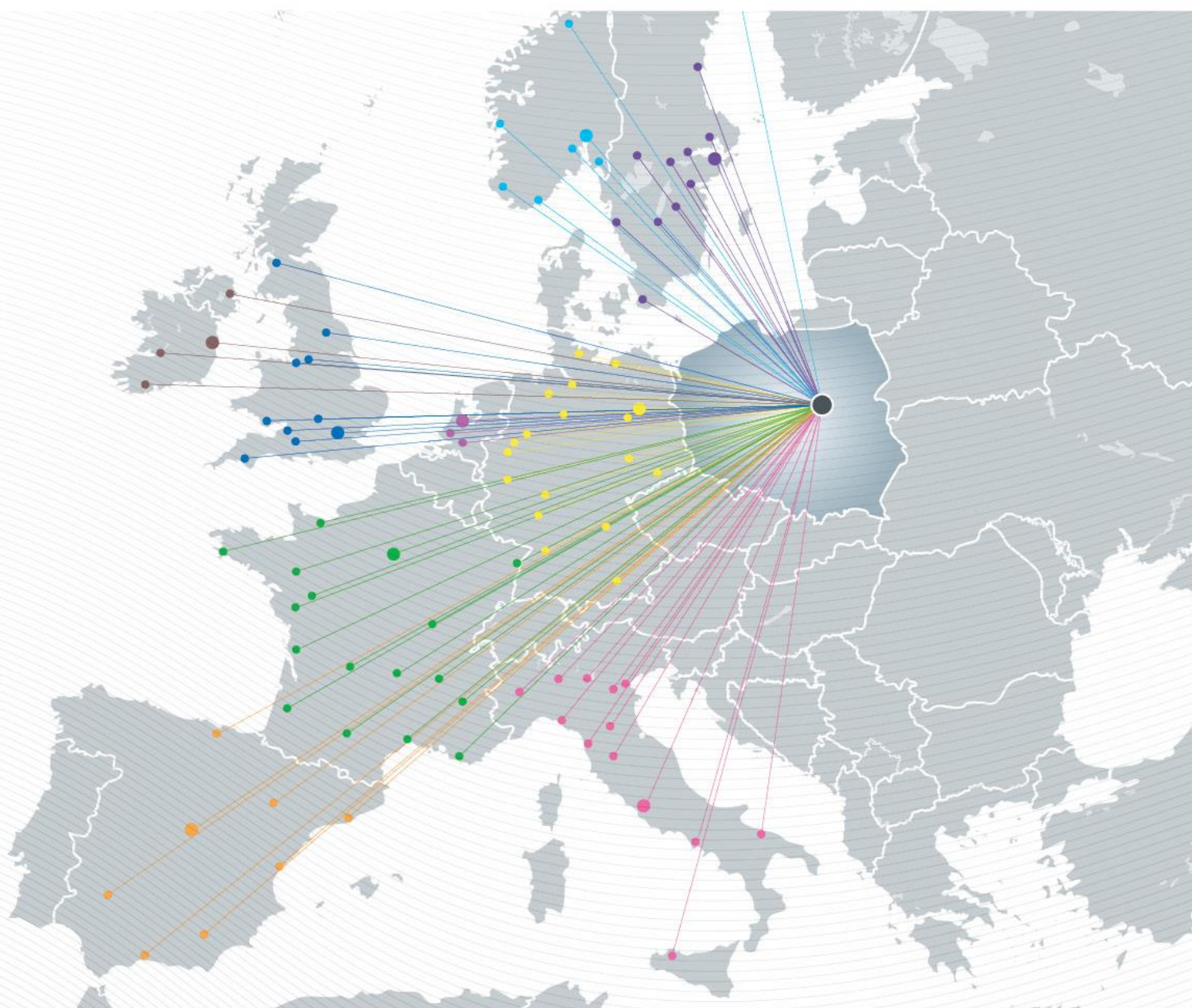




Polskie Organizacje Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie w **Hiszpanii** – raport z badania przedstawicieli instytucji



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIwersytet
Warszawski



Polskie Organizacje
Imigranckie w Europie

Polskie organizacje imigranckie w **Hiszpanii** – raport z badania przedstawicieli instytucji

Mikołaj Stanek



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Warszawa 2019



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI

Ośrodek Badań nad Migracjami UW
ul. L. Pasteura 7, 02-093 Warszawa
tel. +48 2255 46 770
kom. +48 600 42 90 43
e-mail: migration.cmr@uw.edu.pl
www.migracje.uw.edu.pl

Autor raportu: dr Mikołaj Stanek
Email: mstanek@ces.uc.pt

Kierownik projektu: dr hab. Michał Nowosielski
Koordynator badań: dr Witold Nowak

Copyright by Ośrodek Badań nad Migracjami UW 2019
ISBN 978-83-66348-25-7



NARODOWE CENTRUM NAUKI

Projekt badawczy „Polskie Organizacje Imigranckie w Europie”
realizowany w latach 2015-2020 jest finansowany przez
Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach
programu SONATA BIS (nr 2014/14/E/HS6/00731)



Spis treści

| | |
|--|----|
| O projekcie | 5 |
| I. Przebieg realizacji badań empirycznych | 7 |
| II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Hiszpanii | 7 |
| II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji hiszpańskich wobec jej formalnych założeń | 7 |
| II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich | 13 |
| II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich | 15 |
| III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Hiszpanii | 18 |
| III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich | 18 |
| III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich | 19 |
| IV. Podsumowanie | 20 |
| V. Literatura | 24 |

O projekcie

Prezentowany raport został przygotowany w ramach projektu „Polskie organizacje imigranckie w Europie” realizowanego w latach 2015-2020. Celem projektu było dokonanie diagnozy i wyjaśnienia uwarunkowań stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.

Przez organizacje imigranckie rozumie się tu stowarzyszenia stworzone przez i dla imigrantów dla realizacji celów związanych z dostarczaniem usług – społecznych, ekonomicznych i kulturowych – lub prowadzących działalność rzeczniczą na rzecz społeczności (Rodriguez-Fraticelli i in. 1991). Poprzez stan organizacji rozumie się tu aktualne położenie organizacji w zakresie struktury formalno-prawnej, miejsca i zasięgu działania, profilu działalności, form współpracy, zasobów ludzkich, zasobów materialnych, źródeł finansowania, które podlegają zmianom pod wpływem czynników egzo- i endogennych.

Projekt zakładał badanie dwojakiego rodzaju:

- Badanie diagnostyczne, mające na celu diagnozę stanu polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich.
- Badanie wyjaśniające, mające na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki kształtują stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich?

Dzięki porównaniu stanu organizacji w wybranych krajach oraz pogłębionym badaniom nad specyfiką jego uwarunkowań możliwe było zweryfikowanie następujących hipotez:

H1: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki procesu migracyjnego oraz zbiorowości imigranckiej.

H2: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju wysyłającego.

H3: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od charakterystyki kraju przyjmującego.

H4: Stan polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich zależy od bilateralnych relacji między krajem wysyłającym a przyjmującym.

Do realizacji badań porównawczych w projekcie wybrano następujące kraje: Niemcy, Francję, Wielką Brytanię, Irlandię, Norwegię, Szwecję, Holandię, Włochy i Hiszpanię.

Badania terenowe przeprowadzone zostały następującymi technikami badawczymi:

- a. Badanie techniką sondażu internetowego (CAWI) – ilościowe badanie zaangażowania społecznego, stosunku do polskich organizacji imigranckich oraz charakterystyki społeczno-demograficznej Polaków mieszkających w wybranych krajach europejskich.
- b. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityki polonijnej na temat oceny założeń i realizacji polityki polonijnej, oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.

-
- c. Wywiady pogłębione z przedstawicielami instytucji zajmujących się koordynacją, kreowaniem i realizacją polityk imigracyjnych i integracyjnych w wybranych krajach europejskich na temat oceny założeń i realizacji polityk imigracyjnych i integracyjnych oraz ich wpływu na stan polskich organizacji imigranckich.
 - d. Wywiady pogłębione z ekspertami w zakresie polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich na temat oceny kondycji polskich organizacji imigranckich, oceny czynników wpływających na stan polskich organizacji imigranckich.
 - e. Studia przypadków polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich, mające na celu szczegółowe zbadanie działalności wybranych organizacji ze szczególnym uwzględnieniem ich kondycji oraz czynników na tę kondycję wpływających (wywiady pogłębione z liderami wybranych organizacji, przedstawicielami otoczenia, dokumentacja działalności instytucji w postaci np. fotografii, wycinków prasowych, programów, publikacji etc.).
 - f. Badanie techniką sondażu instytucjonalnego polskich organizacji imigranckich w wybranych krajach europejskich mające na celu zdiagnozowanie stanu tych instytucji. Sondaż zostanie przeprowadzony w formie ankiety internetowej oraz rozsyłanej ankiety pocztowej dla zwiększenia odsetka zwrotu.

I. Przebieg realizacji badań empirycznych

Wywiady zostały przeprowadzone w październiku 2016 roku z przedstawicielami administracji hiszpańskiej szczebla lokalnego i regionalnego w największych miastach w Hiszpanii oraz w najważniejszych skupiskach Polaków mieszkających w tym kraju. Celem zróżnicowania próby badawczej przeprowadzono również wywiad z przedstawicielem władz Wspólnoty Autonomicznej Galicji – jednego z regionów o najmniejszym odsetku Polaków w Hiszpanii.

Tabela 1. Struktura próby badawczej ze względu na typ respondenta i lokalizację

| Lp. | Stosowany kod | Charakterystyka respondenta/ki | Lokalizacja |
|-----|----------------------|--|------------------------|
| 1. | POIE_Inst1_Hiszpania | Urząd miasta Segowii. | Segowia |
| 2. | POIE_Inst2_Hiszpania | Rada Regionu Autonomicznego Galicji. | Santiago de Compostela |
| 3. | POIE_Inst3_Hiszpania | Urząd miasta Barcelony. | Barcelona |
| 4. | POIE_Inst4_Hiszpania | Rząd Regionu Autonomicznego Katalonii. | Barcelona |
| 5. | POIE_Inst5_Hiszpania | Urząd Miasta Getafe. | Getafe |
| 6. | POIE_Inst6_Hiszpania | Rząd Wspólnoty Autonomicznej w Walencji. | Walencja |
| 7. | POIE_Inst7_Hiszpania | Rząd Regionu Autonomicznego w Madrycie. | Madryt |

II. Charakterystyka polityki integracyjnej w Hiszpanii

II.1. Percepcja polityki integracyjnej wśród przedstawicieli instytucji hiszpańskich wobec jej formalnych założeń

Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowego opisu założeń polityki integracyjnej oraz strategii ich wdrażania należy wskazać, na zasadniczą cechę hiszpańskiej polityki integracyjnej, jaką jest brak jednolitych i ogólnie określonych założeń normatywnych, ideologicznych i politycznych, które pozwalałyby na jednoznaczne jej zdefiniowanie. Polityki integracyjne są formułowane na poziomie regionalnym, a ich wdrażanie odbywa się na poziomie lokalnym.

Nasi rozmówcy wskazywali, że aktualna rola rządu centralnego sprowadza się w głównej mierze do kontroli napływu imigrantów, określania i wdrażania ogólnokrajowych norm i procedur przyznawania pozwolenia na pobyt, oraz dystrybucji środków z budżetu centralnego skierowanego na potrzeby administracji lokalnej. W tym kontekście można zauważyć, że z perspektywy przedstawicieli administracji szczebla regionalnego, rola państwa hiszpańskiego ogranicza się wyłącznie do określania podstawowych norm prawnych, które zaliczyć należy nie tyle do polityk integracyjnych a do polityk imigracyjnych.

Zwykle politykę na szczeblu krajowym determinuje rynek pracy i tyle. Nie ma żadnej strategii ogólnej... także [determinuje ją - MS] policja [policja ma uprawnienia



do wydawania dokumentów pobytu - MS]. (...) Jednak jeżeli chodzi o szczebel krajowy, to są rzeczy, które są bardzo pozytywne i których nie ma w innych częściach Europy. Powiedziałbym, że jest ich trzy. Zameldowanie – jest to ustawa krajowa, która określa podstawę prawa miejskiego [samorządowego] o zameldowaniu osób. (...) Po drugie – ustawodawstwo o więziach społecznych (...). Po trzecie na przykład także, co jest ciekawe, to ustawy o łączeniu rodzin. <POIE_Inst1_Hiszpania>

Istnieją konkretne kompetencje regionów autonomicznych w Hiszpanii, w tym przypadku polityki integracyjne, to polityki, których ogólny zakres określa państwo, jednakże regiony autonomiczne są uprawnione do ich wprowadzania. (...) Państwo zaznacza główne linie, między innymi wymagania w sprawie uzyskania obywatelstwa, zameldowania, w których to my [region] nie mamy kompetencji. I na podstawie tych wymogów pracujemy z pozostałą częścią administracji [samorządowej]. <POIE_Inst7_Hiszpania>

Małe zaangażowanie rządu centralnego w tworzenie i wcielanie w życie jednolitej i spójnej strategii integracyjnej na poziomie krajowym oraz brak koordynacji pomiędzy władzami regionalnymi powodują, że aby opisać podstawowe założenia, cele i odbiorców działań integracyjnych, należy odnieść się do strategii i działań rozwijanych na poziomie administracji szczebla tak regionalnego, jak i lokalnego.

Z wypowiedzi przedstawicieli czterech rządów regionalnych uwzględnionych w tym badaniu wynika, że pomimo braku odgórnych założeń integracyjnych oraz braku współpracy pomiędzy regionami można wskazać pewne podobieństwa polityk na tym szczeblu. W pierwszym rzędzie, wypowiedzi przedstawicieli administracji regionalnych wskazują, że głównym zamierzeniem integracji jest stworzenie ram i warunków dla harmonijnego współżycia społecznego oraz unikania konfliktów społecznych. Można więc przyjąć, że twórcom polityki integracyjnej na poziomie regionalnym jest bliska idea uzyskania i utrzymania kruchej równowagi pomiędzy zróżnicowaniem etnicznym a spójnością społeczną. Stąd w większości z zebranych wypowiedzi podkreśla się tak potrzebę uszanowania różnorodności, jak i potrzebę zapewnienia równouprawnienia na różnych poziomach życia społecznego bez względu na kraj pochodzenia:

Było jednak zadane pytanie, czy są jakieś konkretne polityki [dla obcokrajowców z poszczególnych krajów]. Możesz zobaczyć, że są konkretne programy dla Chińczyków, dla Arabów w tym zakresie. Był też program dobrowolnego powrotu dla więźniów, z więzień do Maroka. Jest to jednak mała część, epizodyczna. (...) Współpracujemy ze wszystkimi podmiotami, w tym sensie, że jeżeli jest to stowarzyszenie Chińczyków, Senegalczyków, traktujemy je tak samo. <POIE_Inst4_Hiszpania>

Można więc powiedzieć, że regionalne filozofie integracji w Hiszpanii, choć nie zawsze są sformułowane wprost, znajdują się w pół drogi między politykami o charakterze multikulturowym i o charakterze asymilacyjnym. Różnice między regionami dotyczą rozumienia czynników, które gwarantują harmonijne współżycie społeczne oraz strategii wcielania w życie tych ogólnych założeń.

W przypadku katalońskim, zapewnienie spójności społecznej rozumie się w kategoriach zabezpieczenia równego dostępu do usług publicznych.

Z drugiej strony integracja łączy się z prawem do dostępu do usług publicznych. Tak mógłbym ją [politykę integracyjną] określić w najprostszych słowach. (...) W każdym razie integracja jest zawsze prawnym pojęciem urzędowym dotyczącym dostępu do usług publicznych. I jest wizją, położeniem dużego nacisku na równouprawnienie.
<POIE_Inst4_Hiszpania>

W związku z tym, głównymi adresatami działań integracyjnych są imigranci pochodzący z krajów nienależących do UE a przede wszystkim osoby przebywające w Katalonii bez określonych prawem krajowym pozwoleń na pobyt. Należy tu podkreślić, że wymienione w toku wywiadu formy działalności integracyjnej odpowiadają celom i ośrodkom określonym w obowiązującym aktualnie w Katalonii planie integracyjnym.

Przedstawiciele regionu madryckiego zarysowali bardzo zbliżone do katalońskich podstawowe założenia integracyjne. Tak jak w przypadku Katalonii, w regionie stołecznym głównym celem polityk jest włączenie strukturalne i zapobieganie wykluczeniu społecznemu, co ma być osiągnięte przez zapewnienie ludności imigranckiej równego traktowania głównie w wymiarze prawnym i socjalnym. Dobrą ilustracją tego instytucjonalnego podejścia do integracji jest fakt, że nasi rozmówcy uznali za ostateczny cel i końcową fazę procesu integracji uzyskanie przez imigrantów obywatelstwa hiszpańskiego. Jednakże w odróżnieniu od Katalonii, która okresowo opracowuje spójne plany integracyjne w odniesieniu do społeczności imigranckiej, władze regionu stołecznego odeszły na początku obecnego dziesięciolecia od przygotowywania programów integracyjnych skierowanych bezpośrednio do imigrantów. Problemy napotymane przez społeczności imigranckie są rozpatrywane transwersalnie jako jeden z wielu problemów związanych z integracją „wrażliwych” grup społecznych, do których zalicza się również społeczność romską, bezrobotnych długookresowych, osoby samotne etc.

Główną charakterystyką ewolucji [polityki integracyjnej] w ostatnich latach to przejście ze specyficznej integracji wobec imigrantów do tego, aby te polityki integracyjne zintegrowały się wśród innych [polityk] bardziej ogólnych. Oznacza to, że imigranci powinni wciąż mieć szczególną opiekę, którą się utrzymuje w ramach punktów, znajdujących się w regionie madryckim i przeznaczonych głównie dla imigrantów. Jednakże istnieje też (...) sieć opieki społecznej, która nadzorowana jest głównie przez urzędy miast, w której świadczy się także pomoc dla imigrantów według takich samych (równych) zasad jak wobec każdej innej osoby, która potrzebuje pomocy. I ta polityka, to ogólne wsparcie uzupełnia się wsparciem szczególnym, które można uzyskać w ramach punktów [centrów miejskich]. <POIE_Inst7_Hiszpania>

Choć w przypadku regionu Walencji głównym celem polityk integracyjnych również jest zapewnienie spójności społecznej, to władze regionu inaczej definiują czynniki stanowiące przeszkodę dla pełnej inkluzji ludności cudzoziemskiej. O ile w Madrycie

i w Barcelonie kładzie się szczególny nacisk na integrację instytucjonalną i prawną, to w Walencji głównym celem polityki integracyjnej jest zapobieganie marginalizacji społeczno-ekonomicznej najwrażliwszych grup społecznych.

Posiadamy grupę (sieć), gdzie mamy tzw. dziedziczone ubóstwo. Należy wziąć pod uwagę to, że wobec ubóstwa, jak osoba rodzi się biedna, w normalnym stanie rzeczy jest to, że dalej będzie uboga. Tak jest w przypadku 80% osób. W związku z tym mamy grupę (sieć), która zajmuje się dużą częścią społeczeństwa, które przekazują w rodzinie biedę. Jednakże moglibyśmy zdefiniować naszą główną politykę... Tworzymy plan inkluzji społecznej... (...) To, co jest w nim najważniejsze to promocja autonomii personalnej i inkluzji społecznej, spójności społecznej i równości terytorialnej w przestrzeni publicznej.
<POIE_Inst6_Hiszpania>

Integracja imigrantów jest zatem częścią szerszej strategii inkluzji społecznej, w której szczególny nacisk kładzie się między innymi na zapewnienie minimum przychodów poprzez ustanowienie Obywatelskiego Dochodu Gwarantowanego (Renda Garantida Ciutadana) oraz poprawę jakości podstawowych świadczeń społecznych.

Położona na północnym zachodzie Hiszpanii Galicja jest przypadkiem szczególnym, co podkreślała w przeprowadzonym wywiadzie przedstawicielka władz tego regionu. Zwraca uwagę fakt, że w odróżnieniu od pozostałych regionów, władze Galicji nie postrzegają imigracji jako wyzwania stanowiącego potencjalne zagrożenie dla spójności życia społecznego, a raczej jako szansę na odwrócenie negatywnych trendów demograficznych. Galicja jest regionem, który od lat boryka się z problemem wyludnienia spowodowanym ujemnym przyrostem naturalnym i emigracją ludności rodzimej. Co więcej, zjawisko lawinowego wzrostu liczby cudzoziemców nie dotyczyło tego regionu. A zatem, jak podkreśliła nasza rozmówczyni, władze regionu są szczególnie zainteresowane przyciągnięciem nowych imigrantów zagranicznych. Cel próbuje się osiągnąć stworzeniem korzystnych warunków na osiedlenie, pomocą przy legalizacji pobytu oraz stworzeniem warunków dla podjęcia dialogu międzykulturowego między przedstawicielami różnych zbiorowości imigranckich i ludności rodzimą.

(...) Powinniśmy iść w tym samym kierunku [kontynuować obecną politykę]. Poprawiać warunki zatrudnienia i mając na względzie poważny kryzys demograficzny, jaki dotknął Galicję. Tak więc bardzo ważną rzeczą jest wykorzystanie [siły pracowniczej] obcokrajowców, którzy mogą przynieść wymianę pokoleniową, którą tak bardzo potrzebujemy. (...) Ostatecznym celem jest to, żeby [imigranci] pozostali u nas oraz praca na rzecz integracji tak, aby poczuli się mieszkańcami [obywatelami] Galicji.
<POIE_Inst2_Hiszpania>

O ile ogólne ramy polityk integracyjnych są opracowywane na poziomie regionalnym, to władze lokalne są odpowiedzialne za wprowadzanie tych założeń w życie. Wywiady z przedstawicielami administracji lokalnej ukazują dobitnie, że tym szczeblu przeprowadza się przede wszystkim działania o charakterze krótkookresowym i reaktywnym. Inaczej mówiąc, aktywność administracji na tym szczeblu polega

na rozwiązywaniu konkretnych problemów życia codziennego, z którymi borykają się imigranci (i inne osoby w trudnej sytuacji bytowej) takich jak dostęp do mieszkań socjalnych, zapomogi dla osób pozbawionych środków do życia, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia itp. Można zatem zdefiniować działalność na poziomie lokalnym jako mającą przede wszystkim na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu imigrantów.

W trzech analizowanych przypadkach (miasta Barcelony, podmadryckiego miasta Getafe oraz miasta Segovia) rozmówcy podkreślali, że nie istnieją wyodrębnione strategie pomocy socjalnej skierowanej wyłącznie do zbiorowości imigranckich. Rozmówcy zwracali zarazem uwagę, że jedynym kryterium uzyskania świadczeń socjalnych jest stopień zapotrzebowania, a ogólną zasadą określającą funkcjonowanie pionów administracyjnych odpowiedzialnych za te obszary działalności jest równość w dostępie do świadczeń bez względu na pochodzenie, płeć czy orientację seksualną.

(...) [odbiorcami polityk integracyjnych] są wszyscy mieszkańcy w obrzeżach stolicy [powiatu] Segowii, miasta Segowia, którzy są w sytuacji wzmocnienia swojej integracji. Którzy są w tej sytuacji do ulepszenia. Niektórzy definiują ich jako zbiorowości [wspólnoty], ale w naszym rozumieniu tematu, wolimy rozmawiać o osobach niż o zbiorowościach, ponieważ w każdej wspólnocie poszczególne osoby mają swoiste cechy. Każdy z nas jest inny. <POIE_Inst2_Hiszpania>

My ponadto zawsze o tym wspominamy, jak rozmawiamy w ramach Grupy Roboczej ds. Współżycia, zawsze mówimy o osobach i jest nam to obojętne skąd pochodzą. (...) Osoba w potrzebie jest w potrzebie, bez względu na to, skąd pochodzi i ta, która potrzebuje pomocy, otrzymuje ją, bez [zbędnych] pytań. <POIE_Inst5_Hiszpania>

W przypadku Barcelony wskazywano, że w wśród imigrantów głównymi odbiorcami pomocy są osoby przebywające w Hiszpanii bez pozwolenia na pobyt. Wydaje się jednak, że rozróżnienie to wynika z przyczyn czysto praktycznych motywowanych gorszym dostępem osób w takiej sytuacji do innych źródeł pomocy społecznej. Jak dowodzą wyniki naszego badania, specyficznym obszarem działalności skierowanym bezpośrednio do imigrantów jest przede wszystkim pomoc w nauce języka hiszpańskiego (lub katalońskiego w przypadku miasta Barcelony).

Złożoność problematyki integracyjnej w Hiszpanii przekłada się na niejednoznaczne oceny aktualnej polityki integracyjnej. Z jednej strony, istnieje zgodność opinii co do słabości i nieadekwatności aktualnej działalności rządu centralnego w tym zakresie. Niektórzy rozmówcy dostrzegają również pewne niedociągnięcia strategii integracyjnych podejmowanych przez jednostki administracyjne, które reprezentują. Z drugiej strony, ogólna ocena samego przebiegu procesu integracji imigrantów jest na ogół bardzo pozytywna.

Nasi rozmówcy krytycznie ocenili zaangażowanie rządu w tworzenie polityki integracyjnej. Krytykuje się przede wszystkim niezdolność wypracowania wyrazistych



założeń, które określałyby cele i środki działalności na tym obszarze. Kolejny zarzut dotyczy braku wystarczającego finansowania działań integracyjnych na poziomie lokalnym. W przypadku Katalonii podkreśla się również negatywny wpływ konfliktu między rządem centralnym a rządem katalońskim odnoszący się do aspiracji niepodległościowych tego regionu. Nasz kataloński rozmówca wskazał na brak współpracy między rządem hiszpańskim a władzami tego regionu w zakresie wymiany informacji oraz uzgodnienia kryteriów finansowania poszczególnych obszarów działalności nakierowanych na zbiorowość imigrancką.

Tak jak wspominałem, zajmujemy się relacjami [związkami] z rządem poprzez organy ds. współpracy. Chociaż one na obecny dzień nie działają, co spowodowane jest kryzysem politycznym. Nie działa współpraca z rządem na poziomie dzielenia się i wymiany [informacjami]. <POIE_Inst4_Hiszpania>

Również przypadek rządzonego przez partię socjalistyczną Getafe wskazuje, że brak wystarczającej koordynacji w działaniach administracji różnego szczebla jest w wielu przypadkach podyktowany dynamiką konfliktu politycznego. Charakterystyczna w tym kontekście jest ocena kierunku polityki migracyjnej wyrażona przez przedstawicieli regionu madryckiego rządzonego również przez centroprawicową Partię Ludową, którzy jako jedyni podkreślali komplementarność polityk integracyjnych na poziomie krajowym i regionalnym i harmonijną współpracę między szczeblami administracji terytorialnej.

Rezultaty [polityki integracyjnej] są dosyć dobre, przede wszystkim ze względu na to, że Hiszpania nie miała [wcześniej] doświadczenia z imigracją. Wręcz przeciwnie, byliśmy krajem, z którego ludzie emigrowali i przyjmowaliśmy bardzo mało imigrantów. Ze względu na to, że przyjęło się tak wielkie ilości osób, w tak krótkim czasie i rezultatem jest dosyć dobre współżycie (...) klimat społeczny jest dosyć dobry. (...) Stopień zadowolenia z polityki integracyjnej jest spory, który zbadano w całym kraju, zarówno wobec działań państwa poprzez PEI – Krajowe Plany Integracyjne, jak i planów integracyjnych w regionie autonomicznym i niektórych urzędach miasta. <POIE_Inst7_Hiszpania>

Paradoksalnie, nasi rozmówcy są na ogół zgodni, co do sukcesu integracji w Hiszpanii. Zauważa się, że na poziomie lokalnym i regionalnym nie obserwuje się konfliktów na tle etnicznym. Pozytywnie również ocenia się integrację imigrantów na rynku pracy, podkreślając zarazem, że to właśnie ta grupa etniczna odczuła najbardziej konsekwencje kryzysu ekonomicznego. Zauważa się również, że kryzys ekonomiczny nie spowodował wzrostu postaw ksenofobicznych, a ugrupowania posługujące się retoryką antyimigrancką lub rasistowską stanowią margines hiszpańskiego życia politycznego.

Nasze badania potwierdzają paradoks sukcesu hiszpańskiego „patchworkowego” modelu integracji, który został przeanalizowany w niedawnej publikacji przez Alejandro Portesa et al. (2016). Przypadek Hiszpanii zdaje się zaprzeczać ogólnie przyjętemu w naukach społecznych przekonaniu, że ogólnie przyjęte polityki integracyjne

precyzyjnie określają zarówno docelowy model współżycia społecznego w społeczeństwach zróżnicowanych etnicznie, jak i środki instytucjonalne i polityczne potrzebne do jego osiągnięcia. Niespodziewanie dla samych aktorów politycznych i społecznych zaangażowanych w ten proces, nieskoordynowane działania podejmowane ad hoc na najniższych szczeblach administracyjnych celem rozwiązania bieżących i najbardziej palących trudności w adaptacji imigrantów powodowały, że problemy związane z rosnącą różnorodnością etniczną i społeczną nie wychodziły poza ramy lokalne. Co więcej, brak zewnętrznych nacisków spowodował, że to właśnie społeczności lokalne wypracowywały swój własny wzór współżycia. Nie należy przy tym lekceważyć roli administracji regionalnej, której wysiłki, jak wykazują wypowiedzi naszych rozmówców, koncentrowały się na stworzeniu przede wszystkim instytucjonalnych ram współżycia. Wydaje się również, że jedną z przyczyn decydujących o sukcesie tego specyficznego podejścia do integracji było odstępianie od traktowania imigrantów jako oddzielnej kategorii społecznej i transwersalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

II.2. Przemiany polityki integracyjnej i jej podmiotowe zróżnicowanie w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich

Większość rozmówców wskazuje na dwa etapy w rozwoju polityki integracyjnej¹. W pierwszym okresie, obejmującym pierwszą dekadę XXI wieku, działania integracyjne nastawione były przede wszystkim na zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z włączaniem się imigrantów do społeczeństwa hiszpańskiego.

Przeobrażenia ostatnich lat polegała na włączeniu działań nakierowanych na zaspokojenie potrzeb społeczności imigranckich do szerszych polityk integracyjnych skierowanych do ogółu ludności. <POIE_Inst4_Hispania>

Drugi etap w ewolucji polityki integracyjnej rozpoczyna się na przełomie ubiegłej i obecnej dekady i jest silnie uwarunkowana zmianą uwarunkowań ekonomicznych i politycznych. Zmianę strategii integracyjnych można opisać w kategoriach ciągłości, jeśli chodzi o ich główne założenia oraz zmiany, jeśli chodzi o specyficzne instrumenty ich realizacji. W pierwszym rządzie, objęcie władzy przez Partię Ludową oraz potrzeba przeprowadzenia cięć budżetowych doprowadziły do całkowitego zaprzestania wysiłków mających na celu opracowanie przynajmniej zrębów ogólnokrajowej polityki integracyjnej.

Tak więc polityka na szczeblu centralnym... Na dzień dzisiejszy, w obecnej kadencji nie ma żadnej polityki. W innych kadencjach istniały, były strategie, Krajowy plan Integracji [Plan Nacional de Integración], w którym [zaangażowani] byli różni aktorzy. Jednakże od 2011 roku nie ma żadnej polityki. Zwykle politykę na szczeblu krajowym determinuje rynek pracy i tyle. Nie ma żadnej strategii ogólnej... także [determinuje ją] policja [policja ma

¹Ewolucja polityki integracyjnej na poziomie krajowym została opisana w *Raporcie z analizy danych zastanych* (por. Stanek 2016).

uprawnienia do wydawania dokumentów pobytu]... *Chodzi o szczebel krajowy.*
<POIE_Inst3_Hiszpania>

W związku z tym nastąpiło pogłębienie i umocnienie się roli administracji regionalnych i lokalnych w tworzeniu i wprowadzaniu w życie polityk integracji. Po drugie, kryzys ekonomiczny spowodował pogorszenie warunków życiowych imigrantów, co spowodowało utrwalenie się aktywności integracyjnej skupionej w głównej mierze na przeciwdziałaniu wykluczenia i zapewnienia równego dostępu do świadczeń socjalnych. Po trzecie, zmieniły się narzędzia instytucjonalne, które służą realizacji tych założeń. Jak wskazują nasi rozmówcy, nastąpiło stopniowe odejście od traktowania przeszkód integracyjnych, z jakimi borykają się imigranci jako zjawiska *sui generis*, przyjmując perspektywę transwersalną zapobiegania i rozwiązywania problemów wykluczenia.

Zmianę tej strategii obrazuje odejście od opracowywania oddzielnych programów integracyjnych dla imigrantów na rzecz tworzenia ogólnych strategii inkluzji społecznej. Nastąpiło również włączenie do tej pory oddzielnych jednostek zajmujących się problematyką imigrancką do pionów administracyjnych odpowiedzialnych za szeroko pojętą integrację i inkluzję społeczną.

Główną zmianą w ostatnich latach było włączenie specyficznych działań integracyjnych nakierowanych na imigrantów do szerszych działań integracyjnych, to znaczy, imigranci nadal mogą liczyć na opiekę poprzez wyspecjalizowane ośrodki utrzymywane przez region madrycki. Lecz również istnieją (...) sieci pomocy społecznej – głównie w rękach władz miejskich. Jeśli imigranci zgłaszają się do tych ośrodków to otrzymują taką samą pomoc jak każda inna osoba potrzebująca wsparcia. <POIE_Inst1_Hiszpania>

Choć zwyczajowo w politykach integracyjnych mówi się o zbiorowościach imigrantów, wspólnotach Cyganów, zbiorowości osób wyłączonej społecznie, o osobach bez dachu nad głową, o osobach z niepełnosprawnością, osobiście wolę o wiele bardziej mówić o osobach, które potrzebują integracji społecznej, aby przez to mogli wykonywać swoje demokratyczne prawa w równych warunkach, tak jak wszyscy pozostali. <POIE_Inst1_Hiszpania>

Dobrym przykładem ewolucji instrumentów integracyjnych oraz definiowania ich odbiorców jest, opisany przez przedstawicieli regionu madryckiego, przypadek ośrodków imigranckich, które zaczęły powstawać w drugiej połowie ubiegłej dekady. Początkowo potencjalnymi odbiorcami tych działań były określone (najbardziej liczne) grupy imigranckie: Marokańczycy, Ekwadorczycy, Rumuni, itp.². Wraz z pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej przystąpiono do głębokiej restrukturyzacji tych ośrodków. Nie tylko zmniejszono ich liczbę z 21 do 8, lecz również zmieniono formułę działania,

² Podkreślić należy, że statuty tych ośrodków zobowiązują do udzielania świadczeń wszystkim zainteresowanym.

eliminując te aspekty ich aktywności, które odnosiły się do specyficznych grup pochodzenia.

Opinie dotyczące przyszłych trendów w polityce integracyjnej są podzielone. W kilku przypadkach podkreślano niezbędność zwiększenia nakładów finansowych ze strony rządu centralnego na działalność integracyjną. Większy przepływ z budżetu centralnego jest oceniany jako warunek *sine qua non* zapobieżenia procesom wykluczenia i marginalizacji społecznej.

Najważniejszą kwestią jest finansowanie pomocy społecznej. Świadczenia społeczne są mają zasadnicze znaczenie, ponieważ ich brak prowadzi do zjawiska wykluczenia społecznego (...). Kryzys ekonomiczny zmusza do podejmowania trudnych decyzji odnoszących się do alokacji wydatków. Skoro nie ma środków na wszystko, finansujemy wyłącznie świadczenia podstawowe. <POIE_Inst3_Hiszpania>

W innych wypowiedziach podkreślano, że uzyskany model zdał egzamin, choć zarazem wskazywano na nowe wyzwania takie jak pojawienie się drugiej generacji imigrantów.

Nie wiem, czy nadejdzie zmiana, lecz rozumiem, że w rzeczy samej, powinniśmy iść w tym samym kierunku [kontynuować obecną politykę]. Poprawiać warunki zatrudnienia i mając na względzie poważny kryzys demograficzny, jaki dotknął nasz region. Tak więc bardzo ważną rzeczą jest wykorzystanie [siły pracowniczej] obcokrajowców, którzy mogą przynieść wymianę pokoleniową, którą tak bardzo potrzebujemy. <POIE_Inst2_Hiszpania>

II.3. Pozycja odbiorców polityki integracyjnej w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich

Rodzaj partnerów, z którymi ma miejsce współpraca w zakresie polityk integracyjnych, zależy od szczebla administracji. Jak już wspomniano, rola instytucji regionalnych sprowadza się w głównej mierze do określania głównych założeń polityki integracyjnej, koordynacji (nie zawsze udanej), działań integracyjnych instytucji niższego szczebla oraz transferu środków finansowych do wyspecjalizowanych instytucji publicznych niższego szczebla i organizacji trzeciego sektora. W związku z tym, głównymi partnerami dla administracji regionalnej są w pierwszym rzędzie organy szczebla lokalnego. Jeśli chodzi o współpracę z jednostkami trzeciego sektora, władze regionalne finansują ze swoich budżetów projekty proponowane i wdrażane przez organizacje pozarządowe, do których zalicza się również organizacje imigranckie. Środki na poszczególne projekty przyznaje się przeważnie drogą konkursową.

[...] dużą część polityki integracyjnej [w regionie madryckim] jest realizowana w oparciu o projekty przyznawane jednostkom trzeciego sektora. Jakakolwiek organizacja non-profit, wszystko jedno, fundacja, stowarzyszenie bądź inna, podmiot prawny o profilu nie dochodowym, może podjąć współpracę z nami poprzez projekty. [...] w pierwszej fazie, kiedy ma być ogłoszony konkurs na projekty, organizuje się spotkania, które mają na celu wytłumaczenie, na czym polega finansowanie działalności i jaki są warunki udzielenia



dofinansowania i na co maja zwracać uwagę. W oparciu o te informacje organizacje przygotowują swoje wnioski, które później się ocenia przyznając najlepszym subwencje. <POIE_Inst3_Hiszpania>

Dodatkowo, w przypadku Katalonii, władze regionalne współpracują z organizacjami imigranckimi nie tylko na poziomie wdrażania projektów integracyjnych, ale również identyfikacji podstawowych wyzwań społecznych w regionie i formułowania ich głównych założeń działalności integracyjnej. Służy temu Forum ds. Obywatelstwa i Imigracji (*Mesa de Ciudadanía e Inmigración*) – cykliczne spotkania ze stowarzyszeniami imigrantów i innymi podmiotami społecznymi (związkami zawodowymi, przedstawicielami pracodawców).

[...] w forum [ds. Obywatelstwa i Imigracji] biorą udział związki zawodowe, organizacje pracodawców [oprócz organizacji imigranckich], ma to duże znaczenie, ponieważ pozwoliło osiągnąć pewien klimat ogólnego porozumienia w naszej polityce [integracyjnej]. [...] Co więcej, miał miejsce proces, w wyniku którego nastąpiło swoiste dojrzewanie organizacji imigranckich, które obecnie są w stanie dojść do porozumienia w naszym Forum. <POIE_Inst7_Hiszpania>

Wywiady z przedstawicielami władz lokalnych wskazują, że to właśnie na tym poziomie współpraca między administracją publiczną i organizacjami jest intensywniejsza. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż, jak już wspomniano, organizacje imigranckie są niezbędnym partnerem ułatwiającym zarówno dotarcie do poszczególnych grup społecznych, jak i stanowiącym istotne źródło informacji na temat potrzeb tych zbiorowości. Oprócz tego, władze lokalne, podobnie jak władze regionalne, również zajmują się finansowaniem działalności instytucji trzeciego sektora, w tym także organizacji imigranckich. Wydaje się równocześnie, że na tym szczeblu mechanizmy finansowania są bardziej zróżnicowane. Oprócz subsydiowania długookresowych projektów, udziela się również jednorazowych zapomóg na konkretne przedsięwzięcia oraz na utrzymanie infrastruktury (np. pomoc na opłacenie siedziby organizacji).

W niektórych przypadkach przyznajemy im subwencje. Są one skromne, choć w niektórych przypadkach nie. W niektórych „sieciach” [grupach] są to spore subwencje, rzędu 80-90 tysięcy Euro. Mogą mieć [zatrudnić dzięki temu] 2-3 specjalistów. Ale są to w tym przypadku sieci podmiotów z jednej dzielnicy, a nie oddzielnych [dzielnicy]. Na przykład jest jedna ważna sieć z którą mamy umowę na 90 tysięcy Euro. <POIE_Inst3_Hiszpania>

Nasi rozmówcy wskazują także na to, że bezpośredni kontakt z organizacjami imigranckimi ma szczególną rolę w identyfikacji potrzeb tych zbiorowości. Służą temu fora dialogu o różnym stopniu sformalizowania. W przypadku Barcelony i Getafe współpraca w tym zakresie prowadzona jest w ramach grup roboczych i platform partycypacyjnych.

[...] Mamy kilka programów wsparcia - hiszpański dla imigrantów, gotowanie, mamy stowarzyszenia poszczególnych narodowości, domy regionalne. Mamy też Forum Współistnienia, forum partycypacji społecznej, w ramach, którego przedstawiciele Rady Miejskiej, wszystkich stowarzyszeń imigrantów, organizacji pozarządowych,



oraz ktokolwiek inny zainteresowany, spotykamy się raz w miesiącu i tam ustalamy cele, które musimy wspólnie realizować. <POIE_Inst5_Hiszpania>

Współpracujemy z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, tak więc, mamy tzw. sieć przyjmowania [migrantów], [którą] tworzy nieco ponad 150 podmiotów różnego typu. Są to podmioty sąsiedzkie, kościelne, parafialne, podmioty powstałe dla imigrantów, jest ich cała gama, podmioty sportowe... [Sieć] jest bardzo bogata i zróżnicowana. Tak więc te [podmioty] współpracują z władzami lokalnymi. <POIE_Inst5_Hiszpania>

W Segowii organizacje imigranckie miały do niedawna swoją reprezentację w Radzie ds. Działań Społecznych [Foro de Acción Social] poprzez Federację Imigrantów [Federación de Inmigrantes], w której skupiali się przedstawiciele różnych grup imigranckich zamieszkujących to miasto.

Obecnie w Segowii zmieniała się Rada, ale istnieje Rada ds. Działań Społecznych, w której uczestniczą wszystkie podmioty, mające projekty związane z interwencją socjalną na terytorium [miasta]. Między nimi znajduje się Federacja Imigrantów. Znajdowała się Federacja Imigrantów, ponieważ się rozwiązała. (...) W związku z tym w ostatnim roku Federacja nie brała udziału w Radzie ds. Działań Społecznych. Jednakże w poprzednich latach poprzez tę organizację stowarzyszenia imigranckie brały udział w sprawach ds. działań społecznych i w politykach integracyjnych. <POIE_Inst1_Hiszpania>

Zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym podkreślano, że przyznawanie pomocy jest oparte na kryteriach równości i kieruje się priorytetami określonymi w ramach szerszych polityk społecznych. Tak więc, Polacy i ich organizacje nie stanowią uprzywilejowanego podmiotu w działaniach integracyjnych.

(...) skupiamy się jednak na problemach w integracji społecznej, które dotyczą najbardziej osób niesamodzielnych [w trudnej sytuacji], wyłączonej. Tak więc wydaje mi się, że według tego na przykład, obywatele Hondurasu uznalibyśmy za bardziej wyłączonej, niż Polaków. Obywatele Hondurasu mają problemy z przemocą u siebie w kraju, są ścigani ze względu na płeć, i tym podobne problemy. Co do Polaków, to nie wiem jakie macie problemy. Jesteście bardzo dobrze przygotowanymi [wykształconymi] Europejczykami, bardzo często lepiej niż my. <POIE_Inst4_Hiszpania>

Wszystkie zbiorowości są dla nas ważne. (...) Jedyne sposoby, jakim dysponuje to te [subwencje]. Oni muszą to jednak potem uzasadnić, tak więc muszą posiadać poziom profesjonalności. <POIE_Inst6_Hiszpania>

Należy również zaznaczyć, że mimo deklarowanych gotowości do współpracy z polskimi organizacjami, większość naszych rozmówców podkreślała stosunkowo niski poziom zaangażowania polskich stowarzyszeń w działania podejmowane przez władze regionalne i lokalne.

Otóż obecnie... skonsultowałam się też niektórymi współpracownikami, czy przed moim przybyciem [na stanowisko], w przeszłości był jakiś kontakt ze stowarzyszeniami polonijnymi i nie figuruje u nas [nie było takiego kontaktu]. <POIE_Inst2_Hiszpania>

Zjawisko to dobrze ilustruje fakt, że żadna z polskich organizacji nie przystąpiła do konkursów o przyznanie finansowania działalności od władz regionalnych, co dobrze wskazuje wypowiedź przedstawiciela regionu madryckiego:

Jeśli chodzi o polskie organizacje, to z tego co pamiętam, a pracuje tutaj od 2009, nigdy nie finansowano polskich inicjatyw, bo nigdy nie otrzymaliśmy żadnego propozycji z ich strony. Było wiele wniosków o finansowanie ze strony organizacji rumuńskich, latynoskich (...) czy niektórych narodowości Unii Europejskiej: (...) bułgarskiej, ale Polacy nigdy, nigdy zwrócili się do nas o dofinansowanie. <POIE_Inst2_Hiszpania>

Podobnie rzecz się ma w przypadku współdziałania na poziomie lokalnym, choć za wyjątek można tu uznać przypadek Getafe, o czym będzie mowa w dalszej części raportu.

[...] mamy stowarzyszenie Dom Polski [Casa Polonia], które istnieje tu od wielu lat. W tym samym sensie, należy do Forum Współistnienia, organizują wydarzenia kulturalne, są bardzo zintegrowani w Getafe. Myślę, że jest to społeczność, która jest najbardziej zintegrowana w Getafe, ponieważ od wielu lat działa poprzez stowarzyszenie <POIE_Inst5_Hiszpania> .

III. Percepcja polskich organizacji imigranckich w Hiszpanii

III.1. Kondycja polskich organizacji imigranckich i jej uwarunkowania w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich

Wypowiedzi przedstawicieli instytucji, w których zostały przeprowadzone wywiady, wskazują, że wiedza o polskiej społeczności imigranckiej jest na ogół bardzo ograniczona. Jedynie w przypadku dwóch miejscowości (Segowia i Getafe) nasi rozmówcy mieli informacje o polskich organizacjach imigranckich, wynikającą z bezpośrednich kontaktów z tymi stowarzyszeniami w chwili obecnej lub w przeszłości. W Getafe kontakt ze stowarzyszeniem polonijnym jest bezpośredni i utrzymuje się od wielu lat. Nasza rozmówczyni zna prezesa stowarzyszenia „Nasz Dom” działającego na terenie miejscowości

[Spotykamy się] każdy miesiąc, choć czasem nie jesteśmy obecni [na spotkaniach Grupy Roboczej]. Normalnie jednak [spotykamy się] co miesiąc, a jeżeli nie to kontaktujemy się przez telefon. Dzwonię bezpośrednio: Potrzebuje się z Panem spotkać. Spotykam się ze wszystkimi, tak więc nie ma z tym problemu. (...) Bezpośrednim kontaktem jest z prezesem (...) [stowarzyszenia] (...) każdy zna go, każdy wie, kim on jest. Właśnie, dlatego, ponieważ jest bardzo aktywny, jest w wielu miejscach. I przez niego, bezpośrednio [jesteśmy w kontakcie]. To jest ta osoba, która w stowarzyszeniu, wraz z zarządem, uczestniczy we wszystkich działaniach. Mamy forum partycypacji - mamy wiele kanałów uczestnictwa, a w każdym z nich udziela się polska organizacja. <POIE_Inst5_Hiszpania>

Z kolei przedstawicielka Urzędu Miasta Segowii stwierdziła, że działalność polskiego „Stowarzyszenia im. Karla Wojtyły” w tym mieście jest znana od wielu lat, choć w ostatnich latach współpraca między urzędem miasta i polską społecznością ustała. Przedstawiciel miasta Barcelony posiadał informację o istnieniu organizacji polonijnej - Stowarzyszenia Kulturalnego Katalońsko-Polskiego, które wchodziło w skład Rady ds. Imigracji prowadzonej przez Urząd Miasta Barcelona.

W ostatnim roku, wydaje mi się, że słyszałem, że mieli [jakiś] problem. Nie przychodzili na spotkania [Rady], a jak się nie przychodzi na spotkania przez określony czas, wypisujemy [stowarzyszenie] z członkostwa [w Radzie]. <OIE_Inst3_Hiszpania>

W przypadku wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami regionów autonomicznych, żaden z rozmówców nie wykazywał się pogłębioną wiedzą o polskich organizacjach.

III.2. Współpraca z polskimi organizacjami imigranckimi w ocenie przedstawicieli instytucji hiszpańskich

Nasze badania wskazują, że współpraca między polskimi organizacjami imigranckimi a instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie polityk integracyjnych jest bardzo ograniczona. W tym kontekście należy uznać za przypadek szczególny kontakty między Stowarzyszeniem „Nasz Dom” a władzami Getafe. Działalność tego stowarzyszenia jest oceniana bardzo pozytywnie. „Nasz Dom” uznaje się za organizację bardzo aktywną, uczestniczącą w inicjatywach podejmowanych przez władze miejskie oraz podejmującą się samodzielnie realizacji różnorodnych działań.

Dom Polski [prowadzony przez stowarzyszenie „Nasz Dom”] zawsze chce uczestniczyć, być obecnym przy każdej aktywności, wydarzeniu, które chce się zrealizować ze strony administracji. Przychodzi z pomocą i z pomocną dłońią i, prawdę mówiąc, są dość aktywni. Każdego tygodnia prowadzą jakieś aktywności. W swojej siedzibie, jak już rozmawialiśmy wcześniej, prowadzą zajęcia języka hiszpańskiego dla Polaków, prowadzą spotkania [rozmowy], organizują wycieczki, także takie, abyśmy my poznali ich kulturę. <POIE_Inst5_Hiszpania>

Wskazuje się również, że organizacja ta korzysta z corocznych dotacji miejskich na organizowanie imprez kulturalnych w ramach agendy kulturalnej w mieście.

Co roku publikuje się konkretne subwencje. (...) Przedstawiają oni projekty, projekty kulturalne i tym podobne (...) i otrzymują oni dotacje w kwocie maksymalnej, [którą później] poświadczają na podstawie faktur. <POIE_Inst5_Hiszpania>

Jak już wspomniano działalność polskiego „Stowarzyszenia im. Karola Wojtyły” również była znana przedstawicielce władz Segowii. Niemniej, współpraca tego stowarzyszenia ustała kilka lat temu.

Na przykład w sprawach kultury, corocznie ogłaszamy dotacje dla stowarzyszeń kulturalnych. W 2011, 2012, 2013 i 2014 roku sfinansowaliśmy działania [stowarzyszenia] Karol Wojtyła. Jeżeli złożyliby podania w roku 2015



i 2016 najprawdopodobniej także otrzymaliby dofinansowanie. Nie złożyli jednak [takiego podania]. <POIE_Inst1_Hiszpania>

W przypadku miasta Barcelona wspomniano o udziale w przeszłości polskiego stowarzyszenia w pracach doradczej Rady ds. Imigracji. Jednakże wobec braku zaangażowania organizacja została z tego ciała wykluczona.

Równocześnie należy podkreślić dużą gotowość, przynajmniej na poziomie deklaracji, do zacieśnienia współpracy z polskimi organizacjami oraz finansowania ich działalności. Przykładowo przedstawiciele regionu Madryckiego, wyrazili gotowość finansowania aktywności polskiej organizacji na zasadach instytucjonalnie ustanowionych (tj. w ramach dotacji przyznanej drogą konkursu publicznego).

Współpracujemy z wszystkimi narodowościami. Wy Polacy (...) jesteście wśród 15 najliczniejszych zbiorowości w Madrycie. W przypadku dotacji współpracujemy na podstawie wniosków ze strony podmiotów, a podmioty polskie (...) nie mamy wniosków ze strony polskich podmiotów. Mamy dużo wniosku od podmiotów rumuńskich, latynoamerykańskich w ogóle, Ekwadorczyków, Kolumbijczyków, w niektórych przypadkach też narodowości z Unii Europejskiej, z Europy: Rumunów, był też czas [kiedy składali wnioski] Bułgarzy, choć już obecnie nie, ale Polacy nie, nie wnoszą żadnych wniosków o pomoc [dotacje]. <POIE_Inst1_Hiszpania>

Przedstawicielka Rady Regionu Autonomicznego Galicji wyraziła chęć pomocy w ramach dotacji dla organizacji Polaków, której działalność byłaby zbieżna z głównymi liniami działania dla integracji osób w regionie: stworzenia zindywidualizowanych ścieżek rozwoju, szkoleń i mediacji międzykulturowej, które to prowadziłyby do wzrostu zatrudnienia. Podobne deklaracje składali przedstawiciele Walencji i Katalonii.

Obecnie naszymi głównymi [podstawowymi] liniami działania są: zindywidualizowane ścieżki rozwoju wraz z towarzyszeniem, szkolenia i mediacja międzykulturowa. A więc jeżeli [polskie organizacje] pracują nad tymi 3 aspektami, to mogliby w stu procentach współpracować z Xunta de Galicia [Rada Regionu Autonomicznego Galicji]. <POIE_Inst2_Hiszpania>

IV. Podsumowanie

Niniejszy raport opiera się na wywiadach pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie na szczeblu regionalnym i lokalnym. Przeprowadzono cztery wywiady z osobami reprezentującymi władze regionów autonomicznych (Madrycką Wspólnotę Autonomiczną, Region Walencji, Region Galicji i Katalonię) oraz trzy wywiady z przedstawicielami instytucji szczebla lokalnego (urzędów miast Barcelony, Getafe i Segowii).

Przeprowadzone wywiady z przedstawicielami administracji różnych szczebli wskazują, że aktualna działalność na rzecz integracji imigrantów nie opiera się na jednolitych i odgórnie określonych założeniach normatywnych, ideologicznych i politycznych, które



pozwalają na jednoznaczne zdefiniowanie hiszpańskiej polityki integracyjnej. Zręby polityki integracyjnej są formułowane na poziomie regionalnym i realizowane przez administracje lokalne oraz instytucje pozarządowe. Rola władz centralnych ogranicza się do ustanawiania i egzekwowania uregulowań odnoszących się do przekraczania granic i przyznawania pozwoleń na pobyt oraz naturalizacji. W związku z tym można zaryzykować stwierdzenie, że w Hiszpanii współistnieje 16 odrębnych polityk integracyjnych.

Pod tym względem, przypadek Hiszpanii różni się znacznie od krajów o dłuższej tradycji imigracyjnej takich jak Wielka Brytania i Francja, w których kultura polityczna, wcześniejsze doświadczenia migracyjne oraz debata publiczna doprowadziły do ukształtowania się specyficznych *publicznych filozofii integracji* w znaczeniu zaproponowanym przez Adriana Favella (2001). Nasze badania potwierdzają, zatem opisaną we wcześniejszych pracach specyfikę hiszpańskiego procesu integracyjnego określonego przez niektórych autorów jako integracja „bez modelu” (Cebolla and González-Ferrer 2013), „podejście praktyczne do integracji” (Zapata 2009) i model „patchworkowy” integracji (Martínez de Lizarronda 2009). Przytoczeni autorzy wskazują na następujące cechy charakterystyczne hiszpańskiego podejścia do polityki integracyjnej do integracji:

- a) brak jasno określonej wizji relacji między zbiorowością imigrancką i społeczeństwem przyjmującym,
- b) małe zaangażowanie administracji centralnej,
- c) fragmentacja administracyjna i terytorialna wysiłków na rzecz akomodacji i włączania imigrantów do społeczności lokalnych,
- d) kładzenie szczególnego nacisku na integrację strukturalną i równouprawnienie w wymiarze instytucjonalnym.

Mimo tego zróżnicowania i fragmentacji, w większości przypadków integracja jest rozumiana jako proces przede wszystkim strukturalny. Głównym celem integracji jest zapobieganie ekskluzji i marginalizacji społecznej oraz działanie na rzecz spójności społecznej w coraz bardziej zróżnicowanym społeczeństwie. W działaniach integracyjnych kładzie się szczególny nacisk na stworzenie ram instytucjonalnych, które zapewniałyby równość praw społecznych i równość w dostępie do usług publicznych. Integracja kulturalna jest w bardzo nikłym stopniu przedmiotem zainteresowania administracji regionalnej i lokalnej. Charakter działalności polskich organizacji, skupiających się na szerzeniu kultury nie jest zbieżny z głównymi celami polityk integracyjnych w Hiszpanii.

W ostatnich lat nastąpiło odejście od partykularystycznego podejścia do zbiorowości imigranckich na rzecz bardziej całościowego definiowania integracji społecznej polegającej na podejmowaniu działań charakterze transwersalnym na rzecz wszystkich „wrażliwych” grup społecznych (osoby samotne, bezrobotni, mniejszości seksualne, społeczność romska). Co więcej, działania integracyjne nie uwzględniają różnic między

poszczególnymi krajami pochodzenia, kładąc jednakże nacisk na pomoc grupom szczególnie obciążonym ryzykiem marginalizacji (imigranci nielegalni).

Rola administracji regionalnej coraz częściej sprowadza się do ustalania ogólnych założeń i ram polityki integracyjnych oraz dystrybucji środków na te cele w ramach budżetów regionalnych. Instytucjami bezpośrednio odpowiedzialnymi za działania integracyjne są administracje lokalne oraz organizacje trzeciego sektora. Na poziomie lokalnym działalność względem zbiorowości imigranckiej ma przede wszystkim charakter reaktywny i polega na rozwiązywaniu konkretnych problemów życia codziennego.

Wywiady z przedstawicielami władz lokalnych wskazują na to, że na ich poziomie współpraca między administracją publiczną i organizacjami jest intensywniejsza. Jest to w pełni zrozumiałe, gdyż jak już wspomniano, organizacje imigranckie są niezbędnym partnerem ułatwiającym zarówno dotarcie do poszczególnych grup społecznych, jak i stanowiącym istotne źródło informacji na temat potrzeb tych zbiorowości.

Zdecydowana większość rozmówców wskazuje na dobrą integrację społeczności polskiej w Hiszpanii.

Ogólnie rzecz biorąc, współpraca między administracją regionalną oraz lokalną a polskimi organizacjami imigranckimi, jest ograniczona. Jedynie w przypadku podmadryckiego miasta Getafe można mówić o bezpośrednim zaangażowaniu władz we wspieranie działalności lokalnej organizacji Polaków „Nasz Dom”.

Jakie są źródła tak małej widoczności Polaków i polskich organizacji na poziomie tak lokalnym, jak i regionalnym? Interpretacja uzyskanych wyników wskazuje, że ten stan rzeczy wynika z kilku zasadniczych przyczyn:

(1) Wielkość zbiorowości

Mała intensywność kontaktów utrzymywanych przez instytucje samorządowe z polskimi stowarzyszeniami jest w dużej mierze uzależniona od wielkości grupy imigranckiej. W kilku wywiadach podkreślano, że z racji małej liczebności Polaków kontakt z nimi może być utrudniony, gdyż z przyczyn oczywistych na pierwszym planie sytuują się zbiorowości o dużo większym potencjale demograficznym. Należy w tym miejscu zauważyć, że z paroma wyjątkami Polacy stanowią zbiorowość relatywnie małą, tak w skali krajowej, regionalnej, jak i lokalnej. Według przedstawiciela katalońskiego rządu autonomicznego, region ten zamieszkuje około 11.700 Polaków, co stanowi 1,5% społeczności obcokrajowców. Podobnie rzecz się ma w regionie madryckim, gdzie zamieszkuje ok. 16.000 osób urodzonych w Polsce³. Według danych meldunkowych

³ Za anegdotyczne można zatem uznać dane przytoczone przez przedstawicieli madryckich władz regionalnych, według których w sześciu miejscowościach regionu Polacy stanowią większość wśród obcokrajowców. Należy zaznaczyć, że są to bardzo małe miejscowości, a zatem dane te żadną miarą nie przedstawiają rzeczywistego wymiaru obecności Polaków w zbiorowości imigranckiej w regionie. Są to

na dzień 1 stycznia 2016 roku Polacy stanowili 26 co do wielkości zbiorowość imigrancką w Barcelonie.

Z kolei, według danych meldunkowych na dzień 1 stycznia 2016 roku Polacy stanowili czwartą co do wielkości zbiorowość imigrancką w Segowii (1.149 Polaków na 16.666 obcokrajowców) po zbiorowości Bułgarów, Marokańczyków i Rumunów. Getafe stanowi od lat dziewięćdziesiątych jedno z najważniejszych miejscowości, w których osiedlają się Polacy. Co potwierdzałoby tezę, że relatywna wielkość zbiorowości wpływa przynajmniej w pewnym stopniu na intensywność relacji z administracją regionalną i samorządową. Dwa ostatnie przypadki zdają się więc potwierdzać, że relatywna wielkość polskiej zbiorowości wpływa w pewnym stopniu na natężenie kontaktów z administracją.

(2) Rozbieżność między założeniami działań integracyjnych i celami organizacyjnymi stowarzyszeń

Nasze badanie wskazały, że polskie organizacje są postrzegane jako grupy o charakterze przede wszystkim kulturalnym. Biorąc pod uwagę, że polityki integracyjne mają na celu w głównej mierze przeciwdziałanie marginalizacji i podtrzymywanie spójności społecznej przez zapobieganie powiększania się nierówności społecznych i ekonomicznych, działalność organizacji Polaków nie jest zbieżna z założeniami strategii integracyjnych. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest miasto Segowia. Kierownik wydziału ds. socjalnych w Urzędzie Miasta Segowia wyraźnie wyróżnił specyfikę organizacji polskiej jako stowarzyszenia mającego charakter kulturalny, co wyróżnia ją wśród innych stowarzyszeń prowadzonych przez imigrantów na terenie miasta, skupiających się przede wszystkim na pomocy socjalnej. Podobnie rzecz się ma w Barcelonie, gdzie organizacja polonijna ze względu na swój charakter nie wpisuje się w główne cele polityki integracyjnej. Również w wywiadzie z przedstawicielami Regionu Autonomicznego w Madrycie postawiono także tezę o tym, że stowarzyszenia polskie są prawdopodobnie bardziej nakierowane na podtrzymanie i szerzenie kultury, przez co współpraca z nimi wychodzi poza podstawowe cele polityk integracyjnych rozwijanych od kilku lat w tym regionie.

(3) Niepostrzeżenie Polaków jako grupy zagrożonej marginalizacją

Brak kontaktu z polskimi organizacjami jest oceniana przez naszych rozmówców jako dowód dobrej integracji polskiej społeczności. Przedstawicielka urzędu miasta Segowii wyraziła opinię, że w porównaniu z innymi obcokrajowcami Polacy potrzebują stosunkowo bardzo małego wsparcia instytucjonalnego, aby zintegrować się z ludnością rodzimą. Nasza rozmówczyni zauważyła również, że na tle pozostałych zbiorowości

następujące miejscowości: Navarredonda (136 mieszkańców), Gargantilla del Lozoya (351 mieszkańców), Cervera de Buitrago (164 mieszkańców), Robledillo de la Jara (100 mieszkańców), Horcajuelo de la Sierra (88 mieszkańców) i Redueña (259 mieszkańców). [Dane ze strony <http://www.sierranorte.com/>]

imigranckich, Polacy odznaczają się odpowiednio wysokim stopniem wykształcenia i kulturą pracy, podkreślając, że jest to opinia szeroko rozpowszechniona w Segowii. Opinia o Polakach jako grupie dobrze się integrującej powtarzała się również w innych wywiadach. Przedstawiciel władz miejskich w Barcelonie stwierdził, że Polaków postrzega się nie tylko jako osoby z wysokim wykształceniem, ale również osoby dobrze integrujące się w społeczeństwie katalońskim. W tym samym tonie wypowiedzieli się przedstawiciele władz regionu madryckiego. Rozmówcy z tego regionu podkreślali, że poziom integracji Polaków jest porównywalny z innymi społecznościami imigrantów pochodzącymi z krajów Unii Europejskiej (Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec).

(4) Specjalizacja instytucjonalna

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na bardzo ograniczoną współpracę między przedstawicielami szczebla regionalnego a polskimi organizacjami jest również, wymienione we wcześniejszej części tego raportu, zróżnicowanie funkcjonalne polityk integracyjnych. Jak już wspomniano, rola administracji regionalnej sprowadza się w dużej mierze do ustalania ogólnych założeń i ram polityki integracyjnych oraz dystrybucji środków na te cele w ramach budżetów regionalnych. Instytucjami bezpośrednio odpowiedzialnymi za działania integracyjne są administracje lokalne oraz organizacje trzeciego sektora. Dlatego można się spodziewać bardziej intensywnych kontaktów między organizacjami i administracją publiczną na poziomie lokalnym. Na ten czynnik wskazują przede wszystkim przedstawiciele regionu madryckiego, którzy tłumacząc brak kontaktów z polskimi organizacjami, odnotowali, że najprawdopodobniej organizacje te nawiązują bliższy kontakt z urzędami miasta na terenie regionu. Wspomniany wcześniej przypadek Getafe i w mniejszym stopniu Segowii, zdaje się potwierdzać taką interpretację.

V. Literatura

Cebolla, Héctor, and Amparo González-Ferrer (Eds.). 2013. *La integración inesperada [in Spanish: Unexpected integration]*. Madrid: Alianza.

Favell, Adrian. 2001. *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Hampshire: Palgrave.

Martínez de Lizarronda, Antido. 2009. "La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork." *Migraciones* 26:115-46.

Portes, Alejandro, Rosa Aparicio, and William Haller. 2016. *Spanish Legacies. The Coming of Age of the Second Generation*. Oakland: University of California Press.

Rodriguez-Fraticelli C., Sanabria C., Tirado A. 1991. 'Puerto Rican non-profit organisations in New York City', w H.E. Gallegos, M. O'Neill (red), *Hispanics in the Non-Profit Sector*, New York: The Foundation Center.

Stanek, Mikolaj. 2016. "Raport z analizy danych zastanych - Hiszpania " in *Polskie organizacje imigranckie w Europie - Raport z Badań* Poznań: Instytut Zachodni.

Zapata, Ricard 2009. "¿Existe un enfoque propio de gestión de la inmigración?: filosofía práctica de la política de gobernabilidad en España [In Spanish: Does the specific approach to immigration exist? A practical philosophy of Immigration Governance in Spain." Pp. 309-30 in *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*, edited by Ricard Zapata. Barcelona: Ariel.