



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Decentralizacja polityk integracyjnych: zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych

Penninx, R.

Publication date

2010

Document Version

Final published version

Published in

Laboratoria integracji: obserwacje i notatki praktyczne

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Penninx, R. (2010). Decentralizacja polityk integracyjnych: zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych. In M. Bieniecki, & M. Pawlak (Eds.), *Laboratoria integracji: obserwacje i notatki praktyczne* (pp. 21-37). ZW Chempress-SITPChem.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

DECENTRALIZACJA POLITYK INTEGRACYJNYCH. ZARZĄDZANIE MIGRACJĄ W MIASTACH, REGIONACH I SPOŁECZNOŚCIACH LOKALNYCH¹

Rinus PENNINX

WPROWADZENIE

W ostatnich latach w europejskich miastach i regionach zmagających się z zarządzaniem integracją związaną z imigracją, coraz mocniej domagano się decentralizacji tego zarządzania. Jednak zarówno samo hasło decentralizacji, jak i argumenty za i przeciw, mają różnorodne pochodzenie i wynikają z odmiennych perspektyw. Po pierwsze, są głosy za tym, aby logika polityki integracyjnej prowadziła przede wszystkim do zdecentralizowanego i lokalnego kreowania (zasad) polityki i implementowania wybranych opcji, gdyż większość interakcji indywidualnych i grupowych ma miejsce na poziomie lokalnym. Po drugie, trwają dyskusje na temat tego, jakie etapy procesu tworzenia polityki integracyjnej – formułowanie, wprowadzanie czy ewaluacja – powinny być zdecentralizowane. Hasło decentralizacji ma odmienne implikacje w zależności od branego pod uwagę etapu. Po trzecie, decentralizacja porusza kwestie odpowiedzialności politycznej za rezultaty stosowanej polityki oraz osoby, która zostanie pociągnięta do odpowiedzialności. Z tej perspektywy oczywiste jest, że stanowiska reprezentowane w dyskusji o decentralizacji różnią się istotnie, zależnie od miejsca zajmowanego na jednym z trzech podstawowych poziomów rządzenia – lokalnym, narodowym oraz (od 2003 roku²) europejskim. Aktorzy polityczni na każdym z tych poziomów inaczej postrzegają będą decentralizację, w zależności od sposobu zdefiniowania przez nich podziału zadań oraz alokacji środków budżetowych między poziomami.

Wszystkie te kwestie należy brać pod uwagę rozważając rolę, jaką większa decentralizacja mogłaby odgrywać we wspieraniu władz lokalnych w zarządzaniu wpływem migracji na ich politykę społeczną. W artykule przedstawiam wiele aspektów tego zagadnienia, w oparciu o wyniki dwóch dużych projektów badaw-

¹ Tłumaczenie tego artykułu przejrzała Patrycja Matusz, bez której celnych komentarzy i uwag nie przybrałby on ostatecznej formy.

² W 2003 roku przyjęto Dyrektywę o łączeniu rodzin (2003/86/WE) oraz Dyrektywę dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących osobami długotrwale zamieszkującymi (2003/109/WE) (przyp. tłum.).

czych na temat lokalnych polityk integracyjnych: projektu MPMC³ oraz projektu CLIP⁴. Punktem wyjścia dla obu przedsięwzięć badawczych było spostrzeżenie, że niezależnie od posiadanych uprawnień i środków, to władze lokalne muszą podejmować problem zarządzania integracją. Dlatego oba projekty w swoich początkowych założeniach miały zdefiniować dobre praktyki dla władz lokalnych, możliwe do zaadaptowania w lokalnych warunkach. Mimo, że w tych projektach nie analizowano bezpośrednio kosztów decentralizacji ani osiąganych korzyści, to badania prowadzono w miastach o bardzo różnych poziomach kompetencji w podejmowaniu decyzji oraz autonomii finansowej, a ich wyniki dostarczają szeroką gamę przypadków do rozważań na temat decentralizacji.

Niniejszy artykuł podzielony jest na dwie części. W pierwszej, przedstawione są wnioski z projektów MPMC oraz CLIP, odnoszące się do kwestii decentralizacji. Obejmują one spostrzeżenia na temat integracji rozumianej jako proces dwustronny; ostrzeżenia dotyczące politycznej wrażliwości polityk integracyjnych; oraz analizę taktycznej i strategicznej przewagi, jaką mają władze lokalne nad państwowymi w prowadzeniu integracji. W drugiej części artykułu, na podstawie tych wyników, przedstawione są rozważania na temat czterech podstawowych wymiarów debaty o decentralizacji, tj.: wady scentralizowanego kształtowania polityk integracji migrantów; trzy aspekty decentralizacji i ich wzajemne relacje; potencjalne kompromisy pomiędzy równością i sprawiedliwością; optymalne dopasowanie wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*) do skutecznej integracji⁴.

1. Co wiemy o politykach integracyjnych na poziomie lokalnym?

Istnieje obszerna literatura na temat integracji i niekończąca się ilość definicji tego pojęcia (a także powiązanych z nim terminów, takich jak: asymilacja, inkorporacja, wprowadzenie). Jednak wiele tych definicji ma normatywne implikacje, wska-

³ Projekt badawczy UNESCO-MOST „Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities” (MPMC) [Polityki wielokulturowe i rodzaje obywatelstwa w europejskich miastach] prowadzony był w latach 1996-2004. W ramach projektu prowadzono dogłębne badania empiryczne dotyczące imigrantów oraz lokalnych polityk. Przeprowadzono systematyczne opisy 16 dużych miast europejskich oraz Tel Awiwu (zob. www.unesco.org/most; Rogers & Tillie 2001; Penninx et al. 2004; Alexander 2007).

⁴ Projekt CLIP (Cities for Local Integration Policies) [Miasta na rzecz lokalnej polityki integracyjnej] rozpoczął się w 2006 roku. Sieć 25-30 europejskich miast postanowiła systematycznie wymieniać się doświadczeniami na temat lokalnej polityki integracyjnej oraz uczyć się od siebie nawzajem. Projekt składa się z serii modułów, w ramach których poszczególne aspekty lokalnej polityki integracyjnej są empirycznie badane i systematycznie porównywane. Pierwszy moduł dotyczył polityki mieszkaniowej, drugi zaś różnych polityk zatrudnienia oraz dostarczania usług, natomiast trzeci moduł obejmował zagadnienie relacji międzygrupowych w mieście (zob.: Bosswick et al. 2007; Spencer 2008; Lüken-Klassen & Heckmann w druku).

zujące na pożądany wynik określanego procesu, co powoduje, iż ich stosowanie sprawia problemy w empirycznych badaniach procesów integracji i wykluczenia. W niniejszej pracy staram się unikać tego rodzaju kwestii, stosując podstawową definicję: „integracja, to proces stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa”. Proces ten ma trzy analitycznie odrębne wymiary, w których ludzie mogą (lub nie) stać się akceptowaną częścią społeczeństwa: wymiar polityczno-prawny (czy mają prawa do pobytu, prawa obywatelskie i czy są akceptowani jako równi obywatele?); wymiar społeczno-ekonomiczny (czy mają pełne prawa i możliwości równego dostępu w trudnych obszarach, np. zatrudnienia, edukacji, mieszkalnictwa i służby zdrowia?); oraz wymiar kulturowo-religijny (czy mają prawa i możliwości porównywalne do historycznie uznanych w danym kraju grup kulturowych i religijnych?).

1.1 Integracja: dwustronny proces o wielorakich (lokalnych) wynikach

Proces integracji imigrantów napędza interakcja między dwiema stronami: samymi imigrantami, o różnych cechach charakteru, dokładającymi starań i zaadaptowanymi w różnym stopniu oraz społeczeństwem przyjmującym, z jego cechami i reakcjami na przybyszów. Przede wszystkim interakcja tych dwóch stron determinuje wynik całego procesu interakcji. Należy oczywiście pamiętać, że dwie strony procesu interakcji są zasadniczo nierówne, jeśli chodzi o zakres władzy i zasobów, którymi dysponują. Właśnie dlatego to społeczeństwo przyjmujące, jego struktura instytucjonalna i reakcje na przybyszów wywierają większy wpływ na wyniki procesu interakcji niż sami imigranci. Interakcja pomiędzy społeczeństwem przyjmującym a pojedynczymi migrantami (oraz grupami imigranckimi) ma miejsce w konkretnych kontekstach: ulic, sąsiedztw, szkół, miejsc pracy, przestrzeni publicznych, lokalnych organizacji itp. Innymi słowy integracja zachodzi na poziomie lokalnym, nawet jeżeli niektóre z jej mechanizmów rządzą się regułami instytucjonalnymi ustanowionymi na wyższych (regionalnych, państwowych, międzynarodowych) poziomach.

Przypadki analizowane w projektach MPMC oraz CLIP pokazują różnorodną naturę obu stron i, wskutek tego, wielość modeli i wyników procesu integracji. Spoglądając najpierw na samych imigrantów, należy zauważyć, że powody ich migracji, oraz społeczne i ekonomiczne profile, są bardzo zróżnicowane, zarówno w czasie jak i przestrzeni. Część przepływów migracyjnych do europejskich miast wynika z dawnych lub aktualnych zależności kolonialnych; łatwo to zauważyć w miastach, takich jak Amsterdam, Birmingham, Lizbona czy Marsylia. Inne

przepływy ludności są wynikiem popytu na tanią niewykwalifikowaną siłę roboczą migrantów. Niektóre z nich mają bardzo długą historię; tak jest w przypadku miast Szwajcarii, Belgii, Niemiec i Francji. Z kolei przepływy, np. do miast austriackich, wynikały z sytuacji politycznej po II Wojnie Światowej. Wszystkie europejskie miasta w ciągu ostatnich trzech dekad przyjęły różniące się pod względem proporcji „mieszanki” przepływów imigranckich, takich jak: przemieszczanie się uchodźców oraz osób poszukujących azylu, imigrantów o nieuregulowanym statusie (nielegalnych) oraz nowych migrantów po upadku „żelaznej kurtyny”. W większości miast przybysze pojawili się wraz z kosmopolitycznymi profesjonalistami o wysokich kwalifikacjach oraz migrantami pracującymi dla międzynarodowych przedsiębiorstw. W rezultacie zauważalny jest nie tylko znaczący wzrost zróżnicowania populacji imigranckich (z przede wszystkim europejskich, do coraz bardziej globalnych), ale także wyraźne nierówności w kapitale społecznym i kulturowym, z którym imigranci przybyli, lub który zbudowali już podczas swojego pobytu⁵.

Z kolei patrząc na społeczeństwa przyjmujące, również widać silne zróżnicowanie. Analizy dotyczące 17. miast w projekcie MPMC ujawniły duże różnice zarówno w układach instytucjonalnych, jak i ich politykach oraz reakcji na imigrantów (Alexander 2007). Podobnie było w przypadku raportów dotyczących 20-30 miast w badaniu CLIP (Bosswick et al. 2007; Spencer 2008; Lüken-Klassen & Heckmann w druku). Zróżnicowanie częściowo można wyjaśnić różnicami w krajowych systemach instytucjonalnych, specyficznych dla badanych miast. Jednak można też zauważyć wiele lokalnych czynników i okoliczności, które tłumaczą zmienność poszczególnych modeli integracji i reakcji na imigrantów. Należy tutaj wymienić choćby geograficzny układ miasta czy wpływ otaczających go terenów (np. różnice między Paryżem a Berlinem przed 1991 rokiem, albo między Sztokholmem a Kopenhagą); historię doświadczeń miasta z wcześniejszą imigracją i zróżnicowaniem; konkretne instrumenty i zasoby, którymi dysponują lokalni decydenci w sterowaniu procesami w ważnych sferach, takich jak mieszkalnictwo, rewitalizacja przestrzeni miejskiej, rynek pracy i przedsiębiorczość, edukacja i zdrowie, lokalne układy i koalicje polityczne, które przyczyniają się do włączania, bądź wykluczania, imigrantów. Takie, i wiele innych jeszcze, lokalnych czynników przyczynia się do znacznego zróżnicowania lokalnych praktyk i polityk integracji.

Uwaga badaczy była dotychczas w dużej mierze zwrócona na wpływ ideologii i rozwiązań instytucjonalnych poziomu państwowego na zróżnicowanie w modelach i praktykach integracji w różnych krajach (zob.: Bauböck et al. 1996; Brubaker

⁵ Co bardzo interesujące, debata ta w Holandii jest prowadzona przede wszystkim na raczej abstrakcyjnym poziomie państwowym. Władze lokalne i praktycy częściowo ją zignorowali, a nawet odrzucili.

1992; Castles & Miller 1998; Favell 2000; Freeman 1995; Guiraudon 1998; Hammar 1985; Soysal 1994). W mniejszym zakresie natomiast skoncentrowano się na tym, w jaki sposób kontekst ma znaczenie na poziomach lokalnych. Wyznaczana przez kontekst istota lokalnych polityk integracji została jasno przedstawiona w porównawczej analizie miast w projekcie MPMC (zob.: Alexander 2007; Rogers & Tillie 2001; Penninx et al. 2004). Porównawcze raporty dotyczące miast uczestniczących w projekcie CLIP, również wyraźnie ukazują, iż lokalne cechy i układy mają istotny wpływ na możliwości prowadzenia polityk oraz ich efekty.

1.2 Polityki integracyjne jako zagadnienie wrażliwe politycznie

Polityki tworzone są po to, by sterować procesami zachodzącymi w społeczeństwie. W omawianym przypadku – procesami integracji imigrantów. To oznacza, że polityki są z definicji normatywne: proces formułowania polityki zaczyna się od zdefiniowania rzeczywistych procesów integracji lub ich wyników (dla określonych grup) jako problematycznych (stąd pojawia się potrzeba wprowadzenia polityki). Następnie formułuje się oczekiwane efekty procesu integracji; czas, kiedy efekt powinien być osiągnięty oraz instrumenty, które będą użyte. Aby dana polityka miała zdrowe podstawy, trzeba nie tylko gruntownie zrozumieć same procesy integracji, ale uzyskać jej polityczną akceptację i wsparcie przez cały okres jej realizacji. Jednak polityka i tworzenie polityk (*policymaking*) często różnią się znacznie pod względem logiki, a przepaść pomiędzy nimi może mieć poważne konsekwencje dla procesu integracji.

Podstawowym problemem dotyczącym tworzenia polityki w odniesieniu do integracji migrantów jest fakt, że decyzje dotyczące treści i kierunku takich polityk zazwyczaj są podejmowane przez nie-imigrancką większość w systemach politycznych, do których imigranci, bądź mniejszości etniczne, nie są dopuszczane lub w których nie mogą efektywnie uczestniczyć. Tę trafnie przedstawioną w pracy Mahniga (2004) łamigłówkę widać nie tylko na poziomie państwowym, ale także na poziomie lokalnym miast, takich jak Berlin, Paryż i Zurych. Relacje między większością a mniejszością, aktualne oraz spodziewane konflikty interesów z nimi związane, występują zatem zarówno na poziomie państwowym jak i lokalnym. Może to prowadzić do otwartego wykluczenia segmentów populacji imigranckich (jako obcych nie-obywateli) z formalnego systemu politycznego; lub do marginalizacji ich głosu tam, gdzie częściowo lub całkowicie włączeni są do tych systemów. Wyobrażenia na temat imigrantów okazują się więc istotnym czynnikiem w takich procesach. W gruncie rzeczy, postrzeganie tej grupy oddziałuje silniej niż fakty

(Penninx et al. 2004). Jest to widoczne zwłaszcza wówczas, gdy imigracja i pozycja imigrantów stają się przedmiotem debaty politycznej. Taka sytuacja może skutkować faktycznym brakiem (wyraźnych) polityk integracyjnych albo unikaniem zagadnień związanych z imigrantami, lub też politykami jednostronnymi, traktującymi przybyszów protekcyjnie, odzwierciedlającymi interesy większości, pomijającymi potrzeby i głosy imigrantów⁶.

Na etapie wprowadzania polityk integracyjnych, widać kolejne konsekwencje logiki polityki. W przeciwieństwie do długookresowego charakteru procesów integracji, które mogą objąć dwa pokolenia, procesy polityczne w społeczeństwach demokratycznych wymagają znacznie szybszych pozytywnych efektów w ramach czasowych wyznaczonych cyklem wyborów. Nierealne obietnice i oczekiwania wynikające z „demokratycznej niecierpliwości” – politycznego pragnienia osiągnięcia szybkich rozwiązań problemów nie sprzyjają procesom o charakterze długookresowym, a wręcz skutkują wrogimi reakcjami bądź sprzeciwem (Vermeulen & Penninx 1994). Dobrym przykładem może być prowadzona tuż po 2000 roku debata na temat rzekomego upadku holenderskiej polityki integracyjnej, która doprowadziła do przeorientowania polityki; stała się ona bardziej stanowcza i polegająca na kontroli. Wprowadzono kilka wyjątkowo symbolicznych wątków w polityce państwa, m.in. kursy integracji obywatelskiej, obowiązkowe regulacje oraz bardziej restrykcyjne zasady legalizacji wjazdu (zob.: Bruquetas-Callejo et al. 2007). Nie jest jasne, czy środki te będą miały praktyczny wpływ na integrację.

Jednak trudniejszą sprawą od „demokratycznej niecierpliwości” jest polityczny klimat anty-imigracyjnych i anty-imigranckich odczuć – przekształconych w ruchy polityczne i polityzację tematów imigracji i integracji; uniemożliwiają one wręcz wprowadzanie dobrze wyartykułowanych, właściwych propozycji polityk. Niestety, takie sytuacje zaczęły się pojawiać obecnie w wielu europejskich krajach, gdzie debata na temat integracji została zdominowana abstrakcyjnymi argumentami, dotyczącymi tożsamości i spójności narodowej, nie uwzględniając bardziej podstawowych i praktycznych obaw o sprawiedliwy dostęp do zatrudnienia i usług publicznych. Problem ten może także dotknąć (i dotyka) poziomu miasta. Najlepszym tego przykładem jest Zurych z przełomu XX i XXI wieku (Mahnig & Wimmer 2001). W swojej analizie relacji pomiędzy mniejszością a większością w Zurychu, Hans Mahnig (2004) szczegółowo opisał, jak projekty lokalnych polityk integracyjnych (Leitbild) wypracowane w 1998 roku, były systematycznie odrzucane w głosowaniach przez zmobilizowane politycznie lokalne partie.

⁶ Warto zauważyć, że „głosy imigrantów” odegrały ważną rolę w odwróceniu politycznej sytuacji w Rotterdamie w ostatnich wyborach lokalnych w marcu 2006 roku usuwając prawicową partię Pima Fortuijna (LPF) i wspomagając socjaldemokratów. Zob.: Van Heelsum & Tillie 2006.

Ważna nauka wyciągnięta z prowadzonych obserwacji dotyczy zależności szansy utrzymania oraz efektywności polityk integracyjnych w długim okresie, z jednej strony od założenia realistycznych celów, a z drugiej – od przeprowadzenia adekwatnej analizy układu instytucjonalnego oraz określenia możliwości budowania polityk integracyjnych przez ten układ. Takie (mniej ukierunkowane ideologicznie) praktyczne podejście, połączone z aktywną partycypacją imigrantów i innych organizacji, nie tylko pozwoli uniknąć negatywnej reakcji politycznej populacji większościowej, ale zaowocuje też praktyką, w którą imigranci będą włączeni, i jako jej uczestnicy uznani.

W następnej części przyglądam się bliżej przykładom z Wielkiej Brytanii, Szwecji i Holandii, w których miasta znalazły strategie „wygrywające” oraz instrumenty do unikania negatywnej polityzacji polityk integracyjnych. Miasta te osiągnęły pewien sukces w sferze integracji, ale udało im się to dzięki zastosowaniu różnych środków, uwzględniających wiele kontekstów historycznych i instytucjonalnych.

1.3 Wypracowywanie (lokalnych) polityk integracyjnych: podejścia „z dołu do góry” i „z góry do dołu”

Dane z projektów MPMC oraz CLIP na temat lokalnych polityk integracyjnych ogólnie potwierdzają oddziaływanie wcześniej wymienionych, politycznie wrażliwych kwestii. Jednak niektóre studia przypadków, szczególnie brytyjskie, holenderskie i szwedzkie, pokazują sposoby wyjścia z takich politycznych łamigłówek. Do niedawna większość imigrantów w brytyjskich⁷ miastach pochodziło z byłych kolonii i legitymowało się brytyjskim obywatelstwem. W związku z tym, polityki integracyjne na poziomie lokalnym były formułowane w systemie politycznym charakteryzującym się wysokim stopniem partycypacji imigrantów. Nie zapobiegło to jednak znaczącej polaryzacji w relacjach między większością a mniejszością (jak potwierdza szeroka literatura, na przykład studium przypadku Birmingham Garaye’go (2004)). Znaczna koncentracja imigrantów w określonych dzielnicach, w połączeniu z koalicjami z głównymi ugrupowaniami politycznymi, z czasem skutkowało pokazną partycypacją polityczną imigrantów w niektórych miastach Zjednoczonego Królestwa. Kryzys w niektórych miastach wzmocnił te zachodzące „z dołu do góry” procesy.

Odmierna trajektoria („z góry do dołu”), prowadząca do większej partycypacji politycznej oraz inkluzyjnych polityk integracyjnych, widoczna jest w niektórych miastach Szwecji i Holandii. Oba te kraje wprowadziły szeroko zakrojone polityki

⁷ Doprowadziło to do rozwiązania pożytecznych koalicji pozawieranych po 1998 roku między holenderskimi miastami a Regionalnymi Centrami Edukacji.

integracyjne na poziomie państwowym w okresie, gdy imigracja i integracja imigrantów były znacznie mniej upolitycznione: Szwecja w połowie lat 70., a Holandia we wczesnych latach 80. ub. wieku. Wsparły je wczesne ustanowienie liberalnych, włączających środków i polityk na poziomie państwowym oraz przyznanie obcokrajowcom prawa głosu w wyborach lokalnych (w Szwecji w 1976, w Holandii w 1985 roku) i łatwiejszy dostęp do naturalizacji dla wielu nowo przybyłych. Takie nowości (wówczas) były motywowane przekonaniem i świadomością, że niezbędne jest zmobilizowanie znacznych sił w obrębie grup migranckich, aby uzyskać ich akceptację dla polityk, skutecznie je wprowadzić oraz wzmocnić spójność. Naturalizację oraz prawo głosu w wyborach lokalnych traktowano raczej jako środki promocji integracji, aniżeli ostateczne potwierdzenie jej osiągnięcia (jak się je obecnie postrzega w Europie). Skutkiem tych polityk jest fakt, że w holenderskich i szwedzkich miastach przeważająca większość imigrantów i ich potomków ma prawo uczestnictwa zarówno w wyborach powszechnych jak i lokalnych, a znacząca część parlamentarzystów i radnych w miastach ma pochodzenie imigranckie; głosy imigrantów liczą się w polityce.

Inną konsekwencją takiego rozwoju miast Holandii i Szwecji była zmiana ich relacji z władzami państwowymi: miasta były pod silną presją tworzenia podstawowych instytucji, takich jak system mieszkalnictwa (segregacja i degeneracja sąsiedztw), rynek pracy (nieproporcjonalne bezrobocie, wysokie koszty pomocy społecznej), system edukacyjny (koncentracja mniejszości etnicznych w poszczególnych rejonach i typach szkół) oraz porządek publiczny (prześladowanie ze względu na rasę, przestępczość, napięcia między grupami). W celu zapobieżenia napięciom, miasta połączyły siły żądając od swoich rządów większych środków i szerszych kompetencji w zakresie władzy wykonawczej. W ostatnich latach, holenderskie i szwedzkie miasta powiązały swoje polityki integracyjne z szerszymi politykami w zakresie rewitalizacji przestrzeni miejskiej, stwarzając w ten sposób nowe, szersze możliwości działania.

W wypadku Szwecji i Holandii, polityki na poziomie państwowym stały się bodźcem dla władz lokalnych do wypracowania własnych polityk integracyjnych. Jednak w Europie jest znacznie więcej przykładów miast, które sformułowały własne polityki integracyjne wtedy, gdy nie istniały jeszcze żadne wytyczne na poziomie całego państwa. W krajach takich jak Szwajcaria, Niemcy, czy Austria, gdzie państwowe polityki integracyjne powstawały późno, były fragmentaryczne albo w ogóle nie istniały, presja na sformułowanie adekwatnych polityk i żądanie większej odpowiedzialności i środków, wychodziły od miast. Przykładowo: Zurych, Berno i Bazylea podjęły inicjatywę na rzecz polityk lokalnych (Leitbilder) w końcu

lat 90. ub. w., przynaglone zupełnym brakiem takich polityk na poziomie Szwajcarii jako państwa. Berlin, Frankfurt i Wiedeń już wcześniej podjęły takie kroki, w odpowiedzi na podobny niedobór państwowych polityk i środków.

Cechą wspólną wszystkich tych przypadków jest wypracowanie krytycznego dialogu pomiędzy miastami a rządami państw, w rezultacie sprzecznych punktów widzenia na kluczowe zagadnienia związane z integracją. Należałoby w tym miejscu wymienić odmienne poglądy na to, jak reagować na nielegalnych migrantów; na dostęp do miejskiej infrastruktury i usług w sferach⁸ takich jak: zatrudnienie, mieszkalnictwo, edukacja i zdrowie; na finansowanie zaplecza integracji itp. Miasta nie zawsze wyjdą zwycięsko z takich zmagania. Jednocześnie, władze miast mogą używać instrumentów, którymi dysponują i unikać ogólnokrajowej debaty publicznej po to, aby zyskać więcej przestrzeni do działania we wspieraniu pewnych kategorii imigrantów. Co wynika z tych sprzecznych postaw między miastami a rządami (i jest to ważny przekaz projektów MPMC i CLIP)? Interesy na poziomie państwowym i lokalnym, na bazie których formułowane i wdrażane są polityki integracyjne mogą się zasadniczo różnić, lub być postrzegane jako różne. W znacznej części europejskich miast, wzrasta świadomość potrzeby sformułowania długookresowych, spójnych polityk integracyjnych, w celu zachowania żywotności jako społeczności oraz zagwarantowania satysfakcji z ich zamieszkiwania.

Podsumowując, ewaluacja lokalnych polityk przeprowadzona w projektach MPMC i CLIP wskazuje na następujące obszary, w których władze lokalne mają strategiczną i taktyczną przewagę nad władzami państwowymi:

A. Mobilizowanie grup migrantów, a nie tylko jednostek. Zbyt wiele pomysłów na polityki, zwłaszcza w przypadku polityk państwowych – „z góry do dołu” – dotyczy imigrantów jako jednostek, podczas gdy większość wdrażanych pomysłów polityk powinna opierać się na mobilizowaniu sił w obrębie grup imigranckich. Te grupy (np. organizacje mentorskie, organizacje kobiece, organizacje nauczania języka) są łatwiejsze do zmobilizowania na poziomie lokalnym.

B. Angażowanie organizacji większości. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące populację większościową, w tym kościoły, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, media, są nie tylko ważnymi partnerami we wdrażaniu polityk integracyjnych, ale odgrywają też kluczową rolę w kształtowaniu tej polityki w sposób akceptowalny dla opinii publicznej. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego łatwiej zmobilizować na poziomie lokalnym.

⁸ „Wyścig na dno” jest konsekwencją konkurencji między państwami bądź miastami, które obniżając swoje wpływy podatkowe również obniżają swoje możliwości prowadzenia polityki społecznej (przyp. tłum.).

C. Właściwe określenie priorytetów. Władze lokalne potrafią lepiej określać właściwe priorytety dla działań w wielu dziedzinach integracji. W przypadku imigrantów długookresowych, pierwszeństwo powinny mieć te sfery, w których władze lokalne mają efektywne i ogólnie akceptowane instrumenty promowania integracji: sfera rynku pracy i polityki społecznej, a zwłaszcza edukacja i mieszkalnictwo. Polityczne i kulturowe formy integracji są bardziej kontestowane i w większym stopniu zależą od dyskursu, procesu podejmowania decyzji i instrumentów prawnych dostępnych na poziomie państwowym. W długim okresie są niezbędne, ale bardziej pragmatycznie można je wprowadzać na poziomie lokalnym.

D. Monitorowanie wyników. Monitorowanie jest narzędziem zwiększania świadomości, wytwarzania empirycznej diagnozy, na podstawie której można kierować politykami. Monitorowanie jest szczególnie ważne dla funkcjonowania instytucji publicznych mogących wywoływać (niezamierzenie) dyskryminujące efekty dla imigrantów, ze względu na ich status społeczno-ekonomiczny lub charakterystykę kulturową. Efektywny monitoring powinien dotyczyć lokalnych efektów oraz uwzględniać podejmowanie działań w ramach polityki lokalnej.

E. Stosowanie zestawów narzędzi do promocji integracji. Najlepiej postrzegać politykę integracyjną jako dostarczanie nowo przybyłym podstawowych narzędzi niezbędnych do osiągnięcia samodzielnej pozycji w społeczeństwie: kursy językowe, kursy orientacji obywatelskiej etc. Takie treningi powinny być przede wszystkim prowadzone w powiązaniu z trajektoriami włączania do rynku pracy i szkolnictwa; najlepiej dostępne na poziomie lokalnym; należy przy tym unikać normatywnych roszczeń do adaptacji lub asymilacji⁹.

2. Decentralizacja polityk integracyjnych: konieczność, a nie panaceum

Na ogólnym tle poprzednich sekcji można by pokusić się o sformułowanie normatywnego poglądu na rolę decentralizacji w sferze integracji.

2.1 Wady zarządzania centralnego

W odniesieniu do inicjowania polityk, zauważyliśmy, że władze i polityki państwowe mogą mieć, jak było w przeszłości w wypadku Szwecji i Holandii, stymulujący wpływ na tworzenie lokalnych polityk integracyjnych. Taki mechanizm może

jednak działać również w odwrotną stronę: w Szwajcarii, Austrii i Niemczech miasta wymogły na władzach państwowych wypracowanie polityk integracyjnych. Nie ma żadnego powodu do przyznawania pierwszeństwa jednemu z tych dwóch kierunków w zakresie inicjowania tworzenia polityk. Jednak, jak zauważyliśmy wcześniej, mają one odmienne konsekwencje w praktyce relacji pomiędzy poziomami lokalnym i państwowym.

Trzeba podkreślić, niezależnie od podjętego kierunku, że kreowanie, wytwarzanie polityk i ich wdrażanie na poziomie państwowym, pozostaje zawsze kilka kroków wstecz w stosunku do aktualnej praktyki integracji na poziomie lokalnym. Dystans taki może być mierzony nie tylko fizycznie, ale również na poziomie mentalnym. Ma to niechybnie konsekwencje dla roli, jaką władze państwowe i lokalne powinny odgrywać w procesie integracji. Władze państwowe powinny być włączane w zakreślanie ram polityk integracyjnych, dostarczanie ogólnych kierunków oraz zapewnianie politycznej legitymacji dla zasad stanowiących podstawy polityk integracyjnych. Nie powinny jednak określać treści tych polityk, pozostawiając więcej swobody władzom lokalnym na przełożenie zasad ogólnych na konkretne środki do zaspokajania potrzeb lokalnych. Polityki państwowe, w tym również polityka Unii Europejskiej, powinny mieć charakter wspomagający (w sensie ułatwiania wymiany doświadczeń, dostarczania zasobów) niż nakazujący.

Jednak obecnie w wielu krajach europejskich panują dokładnie odwrotne tendencje. Politycyzacja debat o imigracji oraz o (zazwyczaj uznawanej za nieudaną) integracji imigrantów, przejawia się najsilniej na poziomie ogólnokrajowym i ucieleśnia w modelach nakazowych, politykach i instrumentach integracji inspirowanych bardziej obawami normatywnymi niż argumentami na temat priorytetów, praktyczności oraz wykonalności. Nakazowa polityka prowadzenia Kursów Integracji Obywatelskiej (*Inburgeringscursussen*), wprowadzona przez holenderskiego ministra Verdonka w okresie 2003-2007, jest dobrym tego przykładem. Kursy te zostały wprowadzone już w 1998 roku w skali ogólnokrajowej jako zestaw narzędzi zapewniany nowo przybyłym. Były one prowadzone przez władze lokalne i opłacane przez budżet państwa. Polityka Verdonka zmieniła charakter tych kursów na instrument neo-asymilacji poprzez nakazową zmianę ich programu na uwzględniający bardziej „holenderskie” normy i wartości oraz formułę kursów obowiązkowych dla coraz szerszej kategorii nowo przybyłych.

Mimo że tego rodzaju politycyzacja (wraz ze wszystkimi konsekwencjami) może zdarzać się także na lokalnym poziomie miast, to generalnie, lokalni twórcy polityk lepiej rozumieją kluczowe problemy i mają większą zdolność do wyboru rozwiązań pragmatycznych.

⁹ Na temat tego zagadnienia na poziomie Unii Europejskiej pisałem w Penninx 2005a i 2005b.

2.2 Trzy powiązane aspekty decentralizacji

Istnieją trzy formy decentralizacji i należy je wszystkie wziąć pod uwagę, jeśli decentralizacja ma być skuteczna w praktyce. Pierwsza z nich, to decentralizacja treści polityk integracyjnych. Oznacza to, że ramy integracji określone na poziomie państwa powinny być wystarczająco elastyczne dla władz lokalnych, by mogły one projektować i stosować polityki dopasowane do lokalnych potrzeb. Druga forma decentralizacji wiąże się z instrumentami, a zwłaszcza ze środkami finansowymi i budżetem potrzebnymi do wdrażania polityk integracyjnych. Jest oczywiste, że pierwsza forma decentralizacji nie może być wprowadzona bez drugiej. Jednak możliwe jest zdecentralizowanie instrumentów, środków finansowych i budżetów na integrację, bez decentralizacji treści polityk. Taki podział kompetencji jest w europejskich państwach często obserwowany. Na przykład reforma Holenderskich Kursów Integracji Obywatelskiej wprowadzona przez ministra Verdonka spowodowała wzrost kompetencji poziomu państwa w ustalaniu priorytetów integracji, zobowiązując jednocześnie władze lokalne do ogłaszania przetargów na realizację kursów na wolnym rynku. W takich przypadkach częściowej decentralizacji, polityczna odpowiedzialność jest przenoszona z poziomu państwowego na poziom lokalny, bez przekazania kompetencji i niezależności władzy wdrażającej politykę – co może nieuchronnie doprowadzić do katastrofy.

Trzecia forma decentralizacji wiąże się z (polityczną) ewaluacją polityk. Należy tutaj rozróżnić dwie formy ewaluacji: ewaluację obecności lub braku polityk integracyjnych i ewaluację treści i priorytetów polityk integracyjnych. Kontrola nad pierwszą musi pozostać na poziomie państwa, niezależnie od zakresu decentralizacji zawartości i instrumentów. Jest to bowiem jedyny sposób zagwarantowania, że miasta nieskore do wprowadzania specjalnych środków wspierających integrację migrantów, naprawdę je wprowadzą. Jednak w odniesieniu do treści zdecentralizowanych polityk integracyjnych, potrzebny jest znacznie bardziej wyrafinowany system monitorowania. Władze lokalne mogą stać się w pełni odpowiedzialne za swoje działania jedynie poprzez stworzenie mechanizmów monitorowania i ewaluacji zorientowanych na lokalne priorytety, cele i środki.

2.3 Potencjalne kompromisy między sprawiedliwością a równością

Jeśli odpowiedzialność za integrację jest przekazywana władzom lokalnym bez zapewnienia im elastyczności ram kształtowania treści polityk integracyjnych, i bez przekazania niezbędnych instrumentów oraz środków finansowych, zachodzi real-

ne ryzyko, że decentralizacja będzie miała szkodliwe konsekwencje dla sprawiedliwości i równości. W takich sytuacjach, zwłaszcza jeśli lokalne polityki integracyjne były pierwotnie określone celami i finansowane z budżetów kontrolowanych na poziomie państwowym, możemy wręcz obserwować „wyścig na dno” w zakresie miejskich polityk integracyjnych. Mimo, iż niektóre państwa europejskie zmagają się obecnie z taką sytuacją, to stanowi ona raczej wyjątek, niż regułę. W większości wypadków koszty specjalnych polityk integracyjnych pokrywane są z ogólnych budżetów, którymi dysponują miasta lub inne władze lokalne. W konsekwencji, większość działań pod nazwą lokalnych polityk integracyjnych wynika z decyzji politycznych dotyczących alokacji uprzednio istniejących środków budżetowych (na edukację, mieszkalnictwo, etc.). „Wyścig na dno” nie jest prawdopodobnym scenariuszem w tych miastach, które uczyniły integrację imigrantów swoim politycznym priorytetem. Jest on jednak rzeczywistym zagrożeniem w przypadku miast doświadczających częściowej decentralizacji i niebędących jednocześnie zorientowanymi politycznie na wdrażanie polityk integracyjnych.

Z perspektywy zagadnienia równości i sprawiedliwości, decentralizacja może spowodować problemy. Decentralizacja treści polityk integracyjnych może skutkować brakiem wsparcia adresowanego do poszczególnych grup imigrantów w miastach. Może to spowodować nierówność wsparcia dla osób kwalifikujących się do wsparcia w jednych miastach, lecz nie kwalifikujących się w innych. Jednak dopóty, dopóki twórcy lokalnej polityki dysponują przekonującymi empirycznymi argumentami do dokonywania takich rozróżnień, to nie będzie istotnych nierówności w obrębie najistotniejszego kontekstu miasta, chociaż prawdopodobnie stworzy to formalno-proceduralne nierówności na poziomie całego państwa. W każdym przypadku byłoby to jednak zdecydowanie mniej dojmujące (i szkodliwe), niż nierówność spowodowana faktem posiadania polityki integracyjnej przez niektóre miasta.

2.4 Dopasowywanie wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) na korzyść integracji

Powyższe spostrzeżenia skłaniają autora do czysto normatywnej konkluzji na temat relacji pomiędzy lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadpaństwowymi politykami w zakresie integracji imigrantów. Miasta powinny dysponować większymi zasobami instrumentów oraz swobodą działania w sposób uznany przez nie za odpowiedni w ich warunkach lokalnych. Rośnie liczba miast europejskich gromadzących swoje doświadczenia na polu polityk integracyjnych wobec

imigrantów. Aglomeracje te powinny otrzymać zasoby niezbędne do poszerzenia zakresu tych działań. Są one również najlepiej do tego przygotowane. Jednocześnie, wiele miast oraz władz lokalnych nie powzięło żadnych kroków dla wypracowania skutecznych polityk integracyjnych. Ciągłe więc istnieje potrzeba stymulowania (a w niektórych wypadkach nawet zobowiązania) opieszających władz lokalnych do zwrócenia większej uwagi na te zagadnienia. Polityki państw – a więc także polityka imigracyjna i integracyjna Unii Europejskiej – powinny określać generalne ramy i wskazówki dla integracji. Jednym z podstawowych celów polityk powinna być dostępność takich instrumentów i zasobów, które wspomagałyby aktorów i uprawomocniałyby realizowane przez nich lokalne polityki dla osiągnięcia integracji imigrantów. Prawdziwa praca powinna odbywać się lokalnie i musi być wykonywana kreatywnie przez koalicje aktorów obecnych na lokalnej scenie. Taka współpraca musi mieć miejsce na poziomie sąsiedztw, dzielnic i miast – to tutaj korzyści z takiej współpracy będą widoczne jako pierwsze.

§

tłumaczenie *Mikołaj PAWLAK*

Bibliografia:

- Alexander, M. (2007), *Cities and Labour Immigration. Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot, Ashgate.
- Bauböck, R., A. Heller & A.R. Zolberg (eds) (1996), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Avebury.
- Bosswick, W., D. Lüken-Klaßen & F. Heckmann (2007), *Housing and integration of migrants in Europe*. www.eurofound.europa.eu. (Will be published by the Council of Europe).
- Bousetta, H. (2001), *Immigration, Post-immigration Policies and the Political Mobilization of Ethnic Minorities: A comparative case study of Moroccans in four European cities*. PhD-dissertation, Brussels: KUB.
- Brubaker, R.W. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bruquetas-Callejo, M., B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx and P. Scholten (2007), *Policy making related to immigration and integration. The Dutch case: a policy analysis*. IMISCOE-Working Paper nr 15, www.imiscoe.org
- Castles, S. and M.J. Miller (1998), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 2nd ed., Palgrave, Basingstoke/New York.
- Favell, A. (2000), *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan, Basingstoke.
- Freeman, G. (1995), 'Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States', *International Migration Review*, 29: 881-902.
- Garbaye, R. (2004), 'Ethnic Minority Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structure', in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, pp. 39-57.
- Guiraudon, V. (1998), 'Citizenship Rights for Non-citizens: France, Germany and the Netherlands', in C. Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hammar, T. (1985), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, London.
- Ireland, P. (1994), *The Policy Challenge of Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lucassen, J. and R. Penninx (1997) *Newcomers, Immigrants and their Descendants in the Netherlands 1550-1995*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lüken-Klassen, D. and F. Heckmann (forthcoming) *Intergroup Relations and Intercultural Policies in European Cities*. To be published soon at www. Eurofound.eu.
- Mahnig, H. (2004), 'The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies developed in Paris, Berlin and Zurich', in R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, pp. 17-38.
- Mahnig, H. and A. Wimmer (2001), 'Contradictions of Inclusion in a Direct Democracy: The Struggle for Political Rights of Migrants in Zurich', in: A. Rogers and J. Tillie (eds) (2001), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Ashgate, Aldershot.

Penninx, R. (2009), Vergleichende Studien zu Integrationspolitiken europäischer Städte, in: Frank Gemann / Roland Roth (Hrsg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft – Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp 611-634.

Penninx, R. (2007) 'Integration processes of migrants: research findings and policy challenges', in: Migracijske I Etničke Teme, Vol. 23 (2007), no. 1-2, 7-32.

Penninx, R. (2006) 'Après les assassinats de Fortuyn et de Van Gogh: le modèle hollandais d'intégration Hollandais en dérouté?', in: Critique Internationale, no. 33, 2006, pp. 9-26.

Penninx, R. (2005a) 'Elements for an EU-framework for integration policies', pp. 74-83, in R. Süßmuth & W. Weidenfeld, Managing integration. The European Union's responsibilities towards immigrants. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/MPI. (ISBN: 0-9742819-2-1)

Penninx, R. (2005b) 'Identification of a framework for common principles, guidelines and objectives for integration', pp. 84-89 in R. Süßmuth & W. Weidenfeld, Managing integration.

The European Union's responsibilities towards immigrants. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/MPI. (ISBN: 0-9742819-2-1)

Penninx, R. (2005c) 'Integration of immigrants in Europe: policies of diversity and diversity of policies', pp. 45-55 in: G. D'Amato and B. Gerber (eds), Herausforderung Integration; Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo Verlag.

Penninx, R. (2005d) 'Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions', pp. 137-152, in: M. Macura, A.L. MacDonald and W. Haug (eds), The new demographic regime.

Population challenges and policy responses. New York/Geneva: United Nations.

Penninx, R. (1998) 'Europese steden en hun burgers: probleem, uitdaging of kans?', keynote lecture in Verslag van de conferentie 'Etnische Minderheden en Lokaal Bestuur, 1-15. Amsterdam: Bestuurlijk Overleg Stadsdelen Amsterdam. [Also in English: 'European cities and their citizens. Problem, challenge, opportunity?', keynote lecture in Report of the conference 'Ethnic Minorities and Local Government'.]

Penninx, R. (1979) 'Towards a General Ethnic Minorities Policy', in Scientific Council for Government Policy, 'Ethnic Minorities', WRR-rapport 17. The Hague: Staatsuitgeverij.

Penninx, R., M. Berger & K. Kraal (eds) (2006) The dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art. Amsterdam: AUP (IMISCOE Joint Studies series).

Penninx, R., K. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec (eds.) (2004) Citizenship in European cities. Immigrants, local politics and integration policies. Aldershot/Burlington: Ashgate.

Penninx, R. and J. Roosblad (eds.) (2000) Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries. New York: Berghahn Books.

Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk and A. Meyer (2001) Western Europe and its Islam. Leiden: Brill.
Rogers, A. and J. Tillie (eds) (2001), Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, Ashgate, Aldershot.

Spencer, S. (2008), Equality and Diversity in jobs and services: city policies for migrants in Europe. Published at: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0871.htm>

Van Heelsum, A. and J. Tillie (2006), Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies.

Vermeulen, H. and R. Penninx (eds) (1994), Het Democratisch Ongeduld: De Emancipatie en integratie van Zes Doelgroepen van het Minderhedenbeleid, Het Spinhuis, Amsterdam.

Vermeulen, H. and R. Penninx (eds.) (2000) Immigrant Integration: The Dutch Case. Amsterdam: Het Spinhuis.

Wolff, R., A. van Heelsum & R. Penninx (1999) Erkend, aangesproken, aanspreekbaar? Evaluatie van het migrantenbeleid van voormalig stadsdeel Oost en de participatie van organisaties van migranten, 1996-1998. Amsterdam: Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer, 68 pp.