

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA

BIULETYN

51

Warszawa 2006

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
I. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę. Procesy integracji migrantów: wyniki badań i zmiany polityki <i>Rinus Penninx</i>	7
<i>Impacts of migration on society and policies. Integration processes of migrants: research findings and policy challenges</i>	
II. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę. Typy migracji w Europie: implikacje i kwestie polityki <i>Profesor John Salt</i>	28
<i>Impacts of migration on society and policies. Types of migration in Europe: implications and concerns</i>	
III. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę. Zagadnienia dotyczące szkolnictwa i mieszkalnictwa <i>Enrico Todisco</i> . Zmieniająca się struktura rodziny w Europie Portret rodziny w Europie <i>Dymitr Filipow</i>	64
<i>Impacts of migration on society and policies Issues of schooling and housing. Changing family formations in Europe. Portrait of the family in Europe</i>	
IV. Europejska Konferencja Na Rzecz Ludności. Demograficzne Wyzwania Dla Spójności Społecznej. Okrągły stół: Zagadnienia ludnościowe i spójność społeczna – priorytety działań. Demografia, gospodarka, polityka społeczna i ludzi: brak dopasowania? <i>Dragana Avramov</i>	105
V. Wybrane dokumenty	110
a. Zalecenie 1482 (2000). Tendencje demograficzne i potencjał ludzki w krajach Europy Środkowej i Wschodniej <i>Recommendation 1482 (2000). Demographic trends and human potential in the countries of central and eastern Europe</i>	110
b. Zalecenie 1515 (2001). Zmiana demograficzna i zrównoważony rozwój <i>Recommendation 1515 (2001). Demographic change and sustainable development</i>	112
c. Zalecenie 1564 (2002). Stan ludności świata <i>Recommendation 1564 (2002). State of the world population</i>	113
d. Zalecenie 1588 (2003). Wysiedlenia ludności w Europie Południowo-Wschodniej; tendencje, problemy, rozwiązania <i>Recommendation 1588 (2003). Population displacement in South-eastern Europe: trends, problems, solutions</i>	115
e. Zalecenie 1683 (2004). Tendencje ludnościowe w Europie i ich podatność na polityki <i>Recommendation 1683 (2004). Population trends in Europe and their sensitivity to policy measures</i>	118
f. Zielona Księga. <i>Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"</i>	119
g. Memorandum do Komitetu Ministrów w sprawie przyszłych działań Rady Europy w dziedzinie demografii, przyjęte na dziesiątym spotkaniu Europejskiego Komitetu Demograficznego, Strasburg, 1–2 grudnia 2005 <i>Memorandum to the Committee of Ministers on future activities of the Council of Europe in the population field Adopted at the 10th meeting of the European Population Committee Strasbourg, 1–2 December 2005</i>	145

PL ISSN 1642-5979

Opracowuje
Sekretariat Rządowej Rady Ludnościowej

Pod redakcją
Ewy Frątczak
Ewy Orzełek

WSTĘP

Oddajemy do rąk Czytelników 51. numer „Biuletynu Rządowej Rady Ludnościowej”, dokumentujący wybrane materiały Europejskiej Konferencji Ludnościowej 2005 *Demographic Challenges for Social Cohesion 2005* oraz wybrane dokumenty ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej dotyczące procesów ludnościowych.

Konsekwencje wynikające z procesów demograficznych ostatniej dekady skłoniły Radę Europy do zwołania europejskiej konferencji z udziałem przedstawicieli rządów, z zaproszeniem na wspólne obrady demografów i twórców różnych obszarów polityki. Głównym celem Konferencji była ocena kluczowych trendów polityki ludnościowej w krajach członkowskich Rady Europy. Tematy prezentowane na konferencji łączyły trendy demograficzne z reagowaniem na nie określonej polityki, zapewniając w ten sposób możliwość dialogu między demografami i osobami podejmującymi decyzje na najwyższym szczeblu.

Przygotowanie konferencji zostało powierzone *Joint Organizing Committee* składającemu się z reprezentantów Europejskiego Komitetu Ludnościowego (*European Population Committee*), Zgromadzenia Parlamentarnego, Kongresu Lokalnych i Regionalnych Władz i Komitetu Europejskiego dla Społecznej Spójności.

W konferencji wzięli udział krajowi, europejscy i międzynarodowi eksperci, osoby odpowiedzialne za tworzenie polityki dotyczącej kwestii ludnościowych i demograficznych, m.in.: członkowie parlamentów krajów członkowskich, reprezentanci narodowych ministerstw zajmujących się polityką społeczną lub problemami ludnościowymi i demograficznymi, reprezentanci innych międzyrządowych organizacji i NGO's zajmujących się kwestiami demograficznymi i społecznymi, reprezentanci lokalnych i regionalnych autorytetów zajmujących się kwestiami demograficznymi i społecznymi, reprezentanci mediów specjalizujący się w zagadnieniach polityki społecznej, zagadnieniach demograficznych i ludnościowych, a także eksperci i naukowcy.

Na treść biuletynu składają się wybrane materiały z sesji 3., pt. *Wpływ migracji na społeczeństwo*, zalecenia ONZ z lat 2000–2004, Zielona Księga – komunikat Komisji Wspólnot Europejskich oraz Memorandum do Komitetu Ministrów w sprawie przyszłych działań Rady Europy w dziedzinie demografii, przyjęte na dziesiątym spotkaniu Europejskiego Komitetu Demograficznego.

Wydanie biuletynu było możliwe dzięki dofinansowaniu Prezesa RM dla Sekretariatu Rządowej Rady Ludnościowej (ze środków przyznanych Zarządzeniem Nr 101 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 października 2005, par. 4300), z przeznaczeniem na pokrycie przygotowania i wydania materiałów z Europejskiej Konferencji Demograficznej 2006 oraz dokumentów odniesionych do procesów demograficznych o charakterze międzynarodowym.

Zamieszczone teksty były tłumaczone przez Europejskie Centrum Tłumaczeń Sulima Investment Management w Warszawie, a następnie tłumaczenie zostało poddane weryfikacji merytorycznej przez pracowników naukowych, w zdecydowanej większości członków Rządowej Rady Ludnościowej.

Za trud weryfikacji tekstów i nakład pracy z tym związany składamy serdeczne podziękowania dla: ks. prof. dra hab. Janusza Balickiego (weryfikacja tekstów autorstwa J. Salta i E. Todisco), prof. dr hab. Józefiny Hryniewicz (weryfikacja tekstów autorstwa D. Avramow), prof. dra hab. Antoniego Rajkiewicza (weryfikacja tekstów autorstwa R. Penninx).

Mamy ogromną nadzieję, że przedłożona publikacja materiałów Europejskiej Konferencji Demograficznej 2006 oraz wybranych tekstów dokumentów organizacji i instytucji międzynarodowych przyczyni się do lepszego zrozumienia zakresu i istoty zmian w podstawowych procesach demograficznych Europy, których jesteśmy świadkami i w których uczestniczymy. Tocząca się w czasie obrad konferencji debata merytoryczna – naukowa i polityczna – jednoznacznie wykazała, że rządy państw mają ważną rolę do odegrania w rozwiązywaniu aktualnych i przewidywanych zmian w procesach demograficznych Europy.

Oryginalne teksty dokumentów (referaty) znajdują się na stronie www.coe.int/population.

**Sekretarz Generalny
Rządowej Rady Ludnościowej**



I. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

Procesy integracji migrantów: wyniki badań i zmiany polityki

Europejska Konferencja Ludnościowa 2005 Demograficzne wyzwania dla spójności społecznej

Konferencja Rady Europy zorganizowana przez Europejski Komitet ds. Ludności we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym oraz Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

**Hemicycle, Palais de l'Europe, Strasbourg
7–8 kwietnia 2005 r.**

SESJA 3
Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

Procesy integracji migrantów: wyniki badań i zmiany polityki

*Rinus Penninx
Instytut Migracji i Etnologii
Uniwersytet Amsterdamski*

Spis treści

1. Wprowadzenie	9
2. Logika procesów integracji i wyłączenia	10
Definiowanie procesów integracji	
Trzy wymiary integracji	
Kreatorzy w procesach integracyjnych	
Trzy poziomy istotne dla (pomiaru) integracji	
Długoterminowy charakter procesów integracyjnych	
Wielość rezultatów, różnicowanie polityki	
3. Logika tworzenia polityki	15
Relacje większość–mniejszość i uczestnictwo polityczne	
Niecierpliwość demokracji	
Wdrażanie polityki: kontekst i treść	
Trzy prototypowe modele polityki integracyjnej	
Rozbieżność kontra zbieżność	
4. Poziomy polityki integracyjnej i zaangażowani kreatorzy	19
Polityka krajowa i lokalna	
Czego oczekiwać od polityki integracyjnej Unii Europejskiej?	
5. Strategie i instrumenty polityki w skali lokalnej	21
6. Główne zasady i dylematy polityki	22
Bibliografia	23

1. Wprowadzenie

Demografia jest „nauką ścisłą” w tym sensie, że jest zdolna do przewidywania z dużą dokładnością tego, jak wiele jednostek będzie w danej populacji w najbliższej przyszłości i jaka będzie ich podstawowa charakterystyka, taka jak wiek i płeć. Jako taka, demografia europejska wnosi istotny wkład w myślenie o przyszłości Europy. W ostatnich latach raporty Rady Europy wskazywały na szereg ważnych wyzwań stojących przed Europą (Haug i in., 2002).

Takie „ścisle” dane demograficzne stają się jednakże bardziej rozmyte i niepewne, gdy zadane zostanie pytanie o to, gdzie te przewidywane jednostki znajdować się będą w przyszłości. Tu pojawia się rola dla badań koncentrujących się na formach i procesach migracji (opisanych tu konkretnie jako badania nad mobilnością transgraniczną) oraz jej regulacji (Brochman i in., 1993; Salt i in., 2004). Tendencje migracji międzynarodowej okazują się być daleko trudniejsze do przewidzenia, ponieważ są niezależne od wielu zmiennych niedemograficznych.

Sprawy stają się jeszcze trudniejsze, gdy postawione zostanie pytanie o to, jak przewidywane demograficznie jednostki, które staną się międzynarodowymi migrantami, będą identyfikować się lub będą kategoryzowane przez kraje osiedlenia. Czy migranci, którzy urodzili się na przykład w Turcji, będą w przyszłości Turkami czy też zintegrują się w krajach osiedlenia i (w części) staną się pełnoprawnymi obywatelami tych krajów? Odpowiedzi na takie pytania nie znajdziemy w demografii ani w badaniach migracji międzynarodowej, ale powinniśmy ich szukać w dziedziny badań procesów integracji imigrantów w społecznościach osiedlenia i polityki związanej z procesami integracji. W referacie tym skoncentruję się na ostatniej ze wspomnianych dziedzin.

Integracja imigrantów jest gorąco dyskutowanym obecnie zagadnieniem, szczególnie w krajach i miastach Europy Północno-Zachodniej. Tło tej kontrowersyjnej debaty jest historycznie różne w różnych krajach. W niektórych krajach debata rozpoczęła się w reakcji na postrzeganą porażkę polityki integracyjnej: w Niderlandach, na przykład, tradycja konkretnej „polityki integracyjnej” stworzonej pod nagłówkiem „polityka mniejszościowa” jest budowana raptem od początku lat 80., ale polityka ta znalazła się obecnie pod ciężkim ostrzałem w silnie upolitycznionym klimacie. Również w Szwecji, wczesna polityka integracyjna uległa upolitycznieniu (patrz artykuły Hammar i Tamas w Jandl & Stacher, 2004). W innych państwach Europy Północno-Zachodniej, na przykład w Niemczech, kwestia imigrantów została upolityczniona znacznie wcześniej, uniemożliwiając powstanie polityki imigracyjnej; dopiero całkiem niedawno osiągnięto polityczny kompromis w sprawie nowej ustawy o imigracji i integracji (raport Süssmuth z 2001 r. i jego polityczne konsekwencje).

Dwuznaczna postawa większości krajów europejskich w sprawie polityk integracyjnych znajduje swoje odzwierciedlenie na poziomie Unii. Po pierwsze, polityka integracyjna jest również na tym poziomie nowością. Istnieje dłuższa historia prób stworzenia wspólnej polityki imigracyjnej dla krajów Unii Europejskiej: traktat z Amsterdamu z 1997 r., wchodzący w życie w 1999 r., ustanawiający prawny fundament harmonizacji polityki azylowej i imigracyjnej w UE. Szczyt w Tampere w 1999 r. opracował program polityczny i plan pracy dla stopniowego budowania zharmonizowanej, wspólnej polityki imigracyjnej. Komunikat w sprawie polityki imigracyjnej Wspólnoty (22 listopada 2000 r.) ustalił ramy takiej polityki (WE 2000) i w ciągu pierwszych czterech lat od wprowadzenia w życie traktatu z Amsterdamu przyjęto 23 wiążące rozporządzenia; jedenaście spośród nich dotyczyło granic i wiz, sześć – nielegalnej imigracji i wydalania, pięć – azylu i jedno – migracji legalnej (Groenendijk i Minderhoud, 2004, str. 139; patrz także Niessen, 2004). Zagadnienia odzwierciedlają wciąż dominujące zaabsorbowanie restrykcyjnymi i skierowanymi na kontrolę regulacjami na poziomie wspólnotowym.

To dwuznaczne nastawienie krajów europejskich wobec imigracji tworzy problematyczność polityki integracyjnej. W odróżnieniu od tradycyjnych krajów stanowiących cel imigracji, takich jak Kanada, Australia i Stany Zjednoczone, kraje europejskie nie uważają się za kraje imigracyjne, ale w rzeczywistości dociera do nich ogromna liczba imigrantów. Jest to powód, dla którego integracja pojawia się jedynie jako temat agendy UE od połowy 2003 r., kiedy to opublikowano komunikat w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia z 3 czerwca (WE 2003). W trakcie greckiej prezydencji, na szczycie w Salonikach w czerwcu 2003 r., dokument ten został przyjęty jako podstawa rozwoju polityki integracyjnej UE, jednakże nie jako polityka wspólnotowa (jak polityka imigracyjna), ale jako polityka „trzeciego filaru”, co w istocie oznacza, że jakakolwiek wspólna inicjatywa może być wdrożona jedynie jednomyślną decyzją Rady Ministrów. Pierwszy dalszy krok w stronę polityki konsensusu uczyniono ostatnio na Konferencji Ministe-

rialnej ministrów odpowiedzialnych za integrację w trakcie prezydencji holenderskiej w Groningen, gdzie przedyskutowano jedenaście wspólnych zasad podstawowej polityki integracyjnej.

Zagadnienie procesów i polityki integracyjnej było więc zaniechane w przeszłości i jednocześnie przebijalo się w górę agendy politycznej na poziomie lokalnym, krajowym i Wspólnotowym. W niniejszym przyczynku pragnę wyjaśnić niektóre spośród nieporozumień pojawiających się w debatach dotyczących procesów i polityki integracyjnej, poprzez rozwinięcie ramy konceptualnej i wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń. Skoncentruję się przy tym na aspektach dotyczących polityki. Dokonam tego w następujących krokach:

1. Po pierwsze, poczynię pewne podstawowe obserwacje na temat tego, co nazywam logiką procesów integracyjnych. Dokonam eksploracji natury tych procesów, jej konceptualizacji i lekcji z badań empirycznych. Przyczyna jest tu oparta na założeniu, że jeżeli polityka chce sterować takim procesem, musi zawierać dogłębną, naukową wiedzę o procesach integracyjnych i wyłączeniu, aby móc decydować, za pomocą jakich instrumentów może ingerować, w jakie części procesu i w jakim konkretnym momencie.
2. Wiedza taka stanowi stabilny punkt wyjścia dla tworzenia polityki, ale nie jest wystarczająca. Proces tworzenia polityki i jej wdrażania kieruje się swoją własną logiką, która niekoniecznie biegnie równoległe do logiki procesów integracyjnych. Dlatego też w drugim kroku poczynię pewne podstawowe obserwacje dotyczące logiki tworzenia polityki.
3. W trzecim kroku zadam pytanie: jeżeli posiadamy właściwą wiedzę dotyczącą procesów integracyjnych i jeżeli udało nam się sformułować adekwatną politykę sterującą tym procesem, to kto ma wdrażać tę politykę (kreatorzy) i na jakim poziomie? W jaki sposób polityka na poziomie lokalnym, krajowym i wspólnotowym wiąże się ze sobą?
4. Czwarty krok jest bardziej konkretny: jakie strategie mogą i powinny być stosowane przy wdrażaniu polityki, aby odniosła ona sukces?
5. I wreszcie, w części podsumowującej, wyprowadzę z tego przeglądu wnioski co do podstaw polityki integracyjnej oraz wskażę, jakie dylematy powinny zostać rozstrzygnięte.

2. Logika procesów integracji i wyłączenia

Definiowanie procesów integracji

Osoby, które przybywają do danego społeczeństwa, są często postrzegane jako klasyczni „inni”, którzy do niego nie należą. Obserwacja ta stanowi punkt wyjścia długiej tradycji badań zainicjowanych przez pionierów socjologii, takich jak Simmel (1908), i została dopracowana przez akademików, takich jak Park i Burgess (1921) oraz Elias i Scotson (1965).

Konstrukcje „innych” lub „obcych” mogą być oparte na różnych podstawach: na statusie prawnym (cudzoziemcy), na wyglądzie fizycznym („rasa”), na (postrzeganych) różnicach kulturowych lub religijnych, na charakterystyce klasowej lub na dowolnej kombinacji tych elementów. Konstrukcje takie mają nie tylko konsekwencje dla relacji interpersonalnych, ale grają one także rolę na poziomie zbiorowym, definiując grupy wewnętrzne i zewnętrzne. Mogą one wyrażać się w praktykach dyskryminacyjnych i prowadzić do problematycznych relacji międzyetnicznych oraz osłabienia spójności społecznej w społecznościach, miastach i państwach. Wykorzystywanie „inności” możliwe jest także na poziomie politycznym, na przykład przez ruchy lub partie o nastawieniu antyimigracyjnym.

W chwili gdy imigranci osiedlają się, muszą zdobyć miejsce w nowym społeczeństwie, zarówno w sensie fizycznym (dom, zawód i dochód, dostęp do usług edukacyjnych i zdrowotnych itp.), ale także w sensie społecznym i kulturowym. Szczególnie gdy przybysze postrzegają samych siebie jako odrębnych i są postrzegani przez przyjmujące ich społeczeństwo jako fizycznie, kulturowo i/lub religijnie „odmienni”, starają się zyskać również w tych aspektach uznane miejsce w nowym społeczeństwie i akceptację. Z obserwacji tych wyciągam podstawową i jednocześnie wszechstronną heurystyczną *definicję integracji jako procesu stawiania się akceptowaną częścią społeczeństwa*.

Ta elementarna definicja integracji jest – celowo – otwarta na dwa sposoby. Po pierwsze, podkreśla raczej procesualny charakter, a nie definiuje sytuacji końcowej. Po drugie, nie stawia określonych wymagań co do akceptacji przez przyjmujące społeczeństwo, pozostawiając w ten sposób otwartość dla rezulta-

tów zarówno czasowych, jak i końcowych. (W odróżnieniu do modeli normatywnych (asymilacyjnych, wielokulturowych lub pluralistycznych), które zostały opracowane przez teoretyków politycznych; patrz na przykład Bauböck, 1994; Bauböck i in., 1996; Brubaker, 1989 i 1992; Hammar, 1990; Kymlicka, 1995; Soysal, 1994; Young, 1990). Czyni to definicję bardziej użyteczną dla badań empirycznych procesów, pozwalając nam uchwycić więcej z ich zróżnicowania.

Trzy wymiary integracji

Powyższa heurystyczna definicja integracji obejmuje co najmniej trzy analitycznie różne wymiary stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa: prawny/polityczny, społeczno-ekonomiczny i kulturowy/religijny.

Wymiar prawny/polityczny odnosi się do podstawowego pytania, czy imigranci są uznawani za pełnoprawnych członków społeczności politycznej. Wymiar prawny/polityczny ma szczególne znaczenie, ponieważ warunkuje on inne na dwa sposoby. Po pierwsze, z perspektywy poszczególnych imigrantów pozycja prawna i związane z nią prawa im przypisane mogą mieć istotne pozytywne lub negatywne konsekwencje dla ich zachowania i wysiłków integracyjnych. Na przykład, długie okresy niepewności dotyczącej kwestii, czy migrant ma prawo do legalnego pobytu, w przypadku pracowników tymczasowych lub w przypadku osób szukających azylu lub uciekinierów objętych tymczasową ochroną będą miały negatywne implikacje na gotowość migrantów i ich wysiłki dla integracji. Po drugie, wyłączenie legalnie przebywających w danym kraju imigrantów z dostępu do lokalnego i/lub krajowego systemu politycznego i decyzyjnego nie tylko sygnalizuje podstawową percepcję społeczeństwa przyjmującego, postrzegającego imigrantów jako „outsiderów”, ale nie stanowi także zaproszenia do prowadzenia aktywnej polityki w dziedzinie społeczno-ekonomicznej i kulturowo-religijnej. Generalnie, polityka taka i nastawienia będą miały negatywny wpływ na procesy integracji imigrantów. Odwracając tę argumentację, istnieją silne wskazania, że tam, gdzie włączenie imigrantów w formalne i nieformalne kanały uczestnictwa w życiu politycznym ma miejsce, prowadzi to do (różnych) form aktywnej polityki w dziedzinie społeczno-ekonomicznej i kulturowo-religijnej. (Istotny materiał empiryczny dla poziomu miast, patrz na przykład: Alexander, 2003; Bousetta, 1997; Fennema/Tillie, 1999 i 2000; Moore, 2001; Penninx, i in. 2004 oraz Rogers/Tillie, 2000).

W praktyce pytanie, które przede wszystkim stoi przed cudzoziemskimi imigrantami dotyczy kwestii, czy przysługuje im prawo pobytu. Po drugie, w jakim stopniu imigranci i mniejszości etniczne mają formalne prawa i obowiązki polityczne, które różnią się od praw i obowiązków rodowitych obywateli. Obejmuje to także pytanie, czy przybysze mogą (łatwo lub nie) uzyskać obywatelstwo danego kraju i w ten sposób uzyskać dostęp do formalnego systemu politycznego; obejmuje to w oczywisty sposób przyznawanie (lub nie) praw politycznych osobom innej narodowości, na przykład na poziomie lokalnym miasta. Również mniej formalny udział w życiu politycznym, na przykład poprzez struktury konsultacyjne dla imigrantów, stanowi część tego wymiaru.

Wymiar społeczno-ekonomiczny odnosi się do społecznej i ekonomicznej pozycji i praw mieszkańców, niezależnie od ich obywatelstwa; obejmuje to prawa pracownicze oraz prawa związane ze zinstytucjonalizowanymi usługami sfery społeczno-ekonomicznej. Czy imigranci mają (równe) prawa do przyjęcia pracy i do korzystania z możliwości instytucjonalnych w celu jej znalezienia? Czy mają te same prawa, jak rdzenni pracownicy? Czy mają dostęp do świadczeń związanych z pracą, takich jak zasiłki dla bezrobotnych i ubezpieczenie oraz do państwowych usług ubezpieczeniowych, takich jak mieszkania socjalne, pomoc społeczna i usługi socjalne i opiekuńcze?

Trzeci wymiar odnosi się do dziedziny *praw kulturowych i religijnych* imigrantów: czy mają oni (równe) prawa do organizowania się i manifestowania jako grupy kulturowe, etniczne lub religijne? Czy są uznawani, akceptowani i traktowani tak samo, jak inne porównywalne grupy i czy cieszą się takimi samymi lub porównywalnymi udogodnieniami?

Kreatorzy w procesach integracyjnych

Po zdefiniowaniu koncepcji integracji i jej wymiarów, następnym pytaniem jest następujące: kim są zaangażowani kreatorzy? W procesach integracji występują dwie podstawowe strony: imigranci, wraz z ich cechami, wysiłkami i adaptacją oraz przyjmujące ich społeczeństwo, wraz ze swoimi cechami i reakcjami na tych przybyszy. To interakcja pomiędzy nimi determinuje kierunek i wyniki procesu integracji. Te dwie

strony są jednakże zasadniczo nierównymi partnerami w kategoriach siły (politycznej) i zasobów. Społeczeństwo przyjmujące stanowi instytucjonalną strukturę i jego reakcje na przybyśszy są w dużo większym stopniu decydujące dla wyników procesu.

Polityka integracyjna stanowi część instytucjonalnych układów w społeczeństwie, szczególnie jeżeli definiujemy taką politykę szeroko, jako obejmującą zarówno politykę ogólną, jak i jej efekty dla imigrantów oraz politykę niosącą otwarcie flagę integracji imigrantów. Polityce takiej, w razie definiowania jej politycznie przez (większość) społeczeństwo przyjmujące, grozi wrodzone niebezpieczeństwo wypaczenia, stanowiące wyraz oczekiwań i wymagań takiego społeczeństwa, lub jego dominującej części, zamiast oparcia na uczestnictwie, negocjacji i porozumieniu z grupami samych imigrantów.

Trzy poziomy istotne dla (pomiaru) integracji

Powyższe wskazuje, że procesy integracji imigrantów nie występują – jak się to często przypuszcza – wyłącznie na poziomie indywidualnych imigrantów, ale także na innych poziomach. Na poziomie jednostki integracja jest generalnie mierzona w kategoriach posiadania domu, pracy i wykształcenia oraz społecznej i kulturowej adaptacji jednostki do nowego społeczeństwa.

Integracja zachodzi także na drugim poziomie: zbiorowym poziomie grupy imigrantów. Organizacje imigrantów stanowią tu wyraz zmobilizowanych zasobów i ambicji i mogą stać się zarówno akceptowaną częścią społeczeństwa obywatelskiego (i potencjalnym partnerem polityki integracyjnej) lub mogą się izolować bądź wykluczyć ze społeczeństwa osiedlenia.

Po trzecie, integracja zachodzi także na poziomie instytucji. (Stosuję tu socjologiczną koncepcję instytucji: ujednoczony, ustrukturyzowany sposób działania w środowisku społeczno-kulturowym). Szczególne znaczenie odgrywają dwa rodzaje instytucji. Pierwszym z nich są *ogólne instytucje publiczne* społeczeństwa przyjmującego (krajowe lub lokalne), takie jak system edukacyjny, instytucjonalne układy na rynku pracy lub publicznej opieki zdrowotnej bądź system polityczny. Od takich ogólnych instytucji oczekuje się służenia wszystkim obywatelom w równy sposób. Częściami tych instytucji są prawa, regulacje i organy wykonawcze, ale także niepisane zasady i praktyki. Te instytucje ogólne mogą jednakże utrudniać dostęp lub nierówno traktować imigrantów i mniejszości etniczne na dwa sposoby. Po pierwsze, mogą formalnie wykluczać ich całkowicie (tak jak czyni to system polityczny w większości krajów i miast w stosunku do imigrantów cudzoziemców) lub częściowo (tak jak często systemy ubezpieczeń społecznych i opieki oferują jedynie częściowe usługi dla imigrantów cudzoziemców). Po drugie, jeżeli dostęp dla wszystkich mieszkańców, w tym także imigrantów, jest zasadniczo zagwarantowany, instytucje takie mogą utrudniać dostęp lub nierówno traktować imigrantów i mniejszości etniczne poprzez swój – uwarunkowany historycznie i kulturowo – sposób działania, nieuwzględniający specyficznej charakterystyki sytuacji migrantów, spowodowanej przez historię ich migracji, ich tło kulturowe i religijne lub język. Funkcjonowanie tych ogólnych instytucji politycznych (oraz możliwe dostosowanie ich do rosnącego zróżnicowania) ma więc kolosalne znaczenie – na tym konkretnie poziomie integracja i wyłączenie to pojęcia lustrzane (wyłączenie społeczne, patrz Penninx, 2001).

Drugi rodzaj instytucji, który ma szczególne znaczenie dla integracji, to *specyficzne instytucje grup i dla grup imigrantów*, funkcjonujące na przykład w sferze kulturowej lub religijnej. Wartość i ważność tych instytucji, w przeciwieństwie do instytucji ogólnych, jest ograniczona do osób, które z własnej woli wybrały je i do nich należą. Jakkolwiek ich miejsce to przede wszystkim sfera prywatna, to takie specyficzne instytucje mogą manifestować się również w sferze publicznej jako ważni kreatorzy społeczeństwa obywatelskiego, jak pokazuje historia kościołów, związków zawodowych, instytucji kulturalnych, edukacyjnych i rozrywkowych oraz cechów w miastach i państwach Europy. Takie specyficzne – związane z migrantami – instytucje mogą stać się akceptowaną częścią społeczeństwa na tym samym poziomie, co porównywalne instytucje zrzeszające rodowitych mieszkańców bądź mogą wyizolować się lub pozostać nieuznawanymi i wykluczonymi.

Mechanizmy działające na poziomie indywidualnym, organizacyjnym i instytucjonalnym są różne, ale wyniki są wyraźnie ze sobą powiązane. Układy instytucjonalne determinują w dużym stopniu możliwości i zakres działań organizacji. Mogą one także wywierać znaczący wpływ na rozwój i orientację organizacji imigrantów, jak pokazali Fennema i Tillie (w Penninx i in., 2004). Instytucje i organizacje wspólnie, z kolei, tworzą strukturę możliwości i ograniczeń dla jednostek. Z drugiej strony, jednostki mogą mobilizować i zmieniać krajobraz organizacji i potencjalnie uczestniczyć w znaczących zmianach układów instytucjonalnych. Z uwagi na nierówność sił i zasobów wspomnianą wcześniej, przykłady takie są rzadkie, ale są.

Chciałbym zilustrować wzajemność powiązań procesów integracyjnych na różnych poziomach poprzez porównanie rozwoju pozycji tureckich muzułmanów w Niderlandach i w Republice Federalnej Niemiec (Penninx, 2000). Imigranci ci przybyli w tym samym okresie, z tych samych powodów i mieli mniej więcej taką samą charakterystykę, ale reakcje polityczne na islam i na grupy Turków w tych dwóch krajach różniły się znacząco. Niderlandy wprowadziły „politykę mniejszości etnicznych” na początku lat 80., co implikowało między innymi oficjalne uznanie islamu na tych samych podstawach co inne religie, otwierając tym samym możliwości jego publicznego manifestowania (Rath i in., 2001). Pociągnęło to za sobą także uznanie organizacji (jako potencjalnych partnerów w polityce integracyjnej), w tym także religijnych. To z kolei pociągnęło za sobą trwające związki i negocjacje pomiędzy tymi organizacjami i władzami zarówno w sprawie publicznych regulacji dotyczących konkretnych działań muzułmanów w Niderlandach (ubój *helał*, budowa meczetów, publiczne wzywanie do modlitwy, publiczne muzułmańskie rozgłoszenie, finansowane przez państwo szkoły muzułmańskie itp.), jak i w sprawie działań integracyjnych organizacji muzułmańskich dotyczących ich członków. W przeciwieństwie do tych działań, państwo niemieckie (jakkolwiek w różnym stopniu w różnych landach i miastach, jak pokazują przypadki Berlina, Kolonii i Frankfurtu) zaangażowało się w dużo mniejszym stopniu.

Wynikiem tej zróżnicowanej polityki dotyczącej specyficznych układów instytucjonalnych dla islamu i organizacji muzułmańskich jest to, że na poziomie indywidualnym nastawienie wobec państwa przyjmującego i wobec integracji, szczególnie mierzone wśród młodej i drugiej generacji Turków w Niderlandach i RFN, wydaje się znacząco różnić. Ilustrują to badania Heitmeyera przeprowadzone w RFN (Heitmeyer i in. 1997) oraz porównywalne badanie ankietowe przeprowadzone przez Suniera w Niderlandach (Sunier, 1996 i 1999). O ile wcześniejsze studium ujawniało skierowane do wewnątrz lub nawet fundamentalistyczne nastawienie młodzieży tureckiej na skalę alarmującą, późniejsze zasygnalizowało dużo bardziej pozytywne nastawienie do integracji, zaangażowania i uczestnictwa, szczególnie w społecznościach lokalnych. (Obserwacje Suniera z Rotterdamu z połowy lat 90. zostały potwierdzone przez ostatnie badania Canatana i in. (2003), dotyczące roli meczetów w Rotterdamie w szerszym kontekście społecznym miasta i ich działań integracyjnych). Dochodzi do tego jednocześnie bardziej krytyczne i niezależne spojrzenie młodzieży na zasiedziałe organizacje parasolowe, takie jak Milli Görüş, której siedziba znajduje się w RFN. Na poziomie organizacji wpływ zróżnicowania wydaje się mieć odzwierciedlenie w liberalnym i niezależnym kursie północnolandzkiego oddziału Milli Görüş z siedzibą w Amsterdamie w porównaniu do reputacji Milli Görüş w RFN (RFN, patrz także: Karakasoglu, 1997; Karakasoglu i Koray, 1996; Oezbek i Koray, 1998; Niderlandia, patrz także: Doornik, 1991; Landman, 1992; Rath i in., 2001).

Długoterminowy charakter procesów integracyjnych

Na koniec chciałbym naświetlić inny istotny element logiki procesów integracyjnych: czynnik czasu. Procesy integracji przybyszy są długoterminowe z natury. Na poziomie indywidualnym dorosły imigrant może zaadaptować się w znaczący sposób w kognitywnym wymiarze swojego zachowania: nauczenie się, jak co się dzieje i kto co robi jest zarówno pragmatyczne, jak i zwrotne. Adaptacja dorosłych w estetycznym i normatywnym wymiarze ich zachowania nie jest jednakże taka łatwa: wiedza może ulec zmianie, ale uczucia i upodobania oraz ocena dobra i zła są raczej niezmiennie w czasie życia jednostki. Jest to generalna reguła rządząca ludźmi, ale manifestuje się wyraźniej u tych, którzy zmieniają środowisko w drodze migracji.

Sytuacja potomków migrantów „pierwszej generacji” jest różna w tym zakresie. Poprzez podstawowe relacje w rodzinie i w sieci społeczności imigrantów zaznajamiają się oni ze społecznością imigrantów i prawdopodobnie w jakimś stopniu z ich tłem. W tym samym czasie jednakże dokładnie poznają kulturę i język społeczeństwa osiedlenia, poprzez nieformalne kontakty z sąsiadami we wczesnym dzieciństwie i szczególnie poprzez swoje uczestnictwo w instytucjach ogólnych, z których pierwsze miejsce przypada szkolnictwu. Jeżeli taki podwójny proces socjalizacji będzie zachodził w sprzyjających okolicznościach (w których polityka gra główną rolę), ta druga generacja rozwine sposób życia i styl życia, w których połączą rolę, tożsamości i lojalności z tych różnych światów i sytuacji. Sposobów na to jest wiele, co sprawia, że pierwotna grupa imigrantów różnicuje się coraz bardziej. Na poziomie grupy oznacza to, że papierkiem lakmusowym sprawdzającym integrację oraz powodzenie lub klęskę polityki w tym zakresie, jest stanowisko drugiej generacji.

Wielość rezultatów, zróżnicowanie polityki

Jeżeli proces integracji jest wynikiem interakcji dwóch stron zachodzących na różnych poziomach, jak już pokazałem, i jeżeli dodamy do tego różnicujący wpływ czasu i generacji, to czego możemy oczekiwać w kontekście wyników? Studia porównawcze dostarczają jasnych odpowiedzi na te pytania, a zasadą jest wielość wyników.

Pierwsza kategoria studiów porównuje proces integracji różnych grup imigrantów w tym samym kontekście instytucjonalnym i politycznym kraju lub miasta. Ze studiów takich wypływają dwa podstawowe komunikaty. Po pierwsze, długoterminowe (historyczne) studia pokazują, że generalną zasadą jest, że grupy imigrantów znikają po jednej lub dwóch generacjach jako wyróżniające się grupy, ponieważ stają się akceptowaną częścią społeczeństwa (Lucassen/Penninx (1997) dla Niderlandów; Lequin (1988) i Noiriel (1988) dla Francji; Bade (1987), Herbert (1990) i Hoerder (1985) dla RFN; Holmes (1988) i Lunn (1985) dla W. Brytanii; Morelli (1992), Desle i in. (1993) i Caestecker (1993) dla Belgii). Polityka jest z definicji selektywna w tym zakresie, że jedynie ci imigranci, którzy nie są (jeszcze) akceptowaną częścią społeczeństwa, są definiowani jako właściwe grupy. W okresie powojennym w Niderlandach, na przykład, oznacza to, że duża grupa Euroazjatów, „repatriowana” z Holenderskich Indii Wschodnich przed rokiem 1945, nie została uwzględniona jako grupa docelowa w polityce dotyczącej mniejszości etnicznych z początku lat 80.; do tego czasu zajęli oni na pewno akceptowane miejsce.

Po drugie, studia ujawniają, że w grupach imigrantów występują różne wzory integracji i włączenia. W przypadku Niderlandów, na przykład, Vermeulen i Penninx (2000) pokazali, że przybysze z Moluków, Surinamu, Antyli, Europy Południowej, Turcji i Maroka – wszyscy stanowiący grupy docelowe polityki mniejszości narodowych – różnią się co do szybkości integracji i torów mobilności społecznej, po których się poruszają. Konsekwencją projektu studiów jest wyjaśnienie różnic znajdujących się przede wszystkim w charakterystykach grup imigrantów, po prostu z uwagi na to, że (krajowy lub miejski) kontekst, w którym dochodzi do ich integracji, jest taki sam.

Druga kategoria międzynarodowych studiów porównawczych rozpatruje integrację takiej samej grupy imigrantów w różnych kontekstach narodowych. Studia takie cechuje dokładnie odwrotna zasada wyjaśniająca: one również odkrywają różne wyniki procesów, ale są one przypisywane przede wszystkim zróżnicowanemu funkcjonowaniu kontekstu, w którym dochodzi do integracji grupy. Również tutaj różnice okazują się być znaczące, jak pokazano już w obserwacjach Penninxa dotyczących tureckich muzułmanów w RFN i w Niderlandach. Zostało to dodatkowo zilustrowane w szeregu studiów przeprowadzonych przez Institute for Migration and Ethnic Studies Uniwersytetu Amsterdamskiego. Pierwsze z nich porównuje instytucjonalizację islamu w Niderlandach, Belgii i W. Brytanii w okresie powojennym (Rath i in., 2001) i odkrywa znacząco różne rezultaty stanowiące konsekwencję zróżnicowanych układów instytucjonalnych i tradycji społecznej akceptacji religii w tych społeczeństwach oraz wynikającej z tego różnicy w interakcji. Drugie ze studiów dotyczy nastawień i działań związków zawodowych w relacji do imigracji i pozycji imigrantów w społeczeństwach siedmiu państw europejskich (Penninx/Roosblad, 2000). Również tutaj wyraźne stały się istotne różnice. Na przykład, duży stopień uczestnictwa imigrantów tureckich w Szwecji (ponad 90%) i niski dla tej samej grupy we Francji (około 15%) okazał się być przede wszystkim konsekwencją sposobu organizacji związków zawodowych i ich włączenia (lub nie) do społeczno-ekonomicznego procesu decyzyjnego na poziomie krajowym. Trzeci przykład dotyczy studiów porównawczych drugiej generacji imigrantów w krajach europejskich. W swoim przeglądzie badań dotyczących tego zagadnienia Crul i Vermeulen (2003, 983) dochodzą do wniosku, „że konteksty narodowe mają znaczący wpływ na ścieżkę integracji, którą kroczy druga generacja Turków w różnych krajach”.

Najnowszy projekt badań empirycznych dotyczących polityki wielokulturowości i sposobów na obywatelstwo (MPMC – Multicultural Policies and Modes of Citizenship) w 17 europejskich miastach pokazuje heterogeniczność zarówno imigrantów, jak i przyjmujących społeczności lokalnych na skalę nawet większą (Rogers/Tillie, 2000; Penninx i in., 2004). Patrząc najpierw na imigrantów, tło ich imigracji jest bardzo zróżnicowane, zarówno czasowo jak i przestrzennie. Część ruchów migracyjnych do miast europejskich ma w tle związki kolonialne z krajami docelowymi, wyraźnie widoczne w miastach, takich jak Amsterdam, Birmingham, Lizbona i Marsylia. Inna część opiera się na – wysoce selektywnej – migracji zarobkowej, głównie nisko wykwalifikowanych robotników, zarówno mającej długą historię, tak jak w przypadku miast Szwajcarii, Belgii i Francji jak i krótszą, jedynie powojenną. I we wszystkich krajach i miastach pojawiły się w różnym stopniu mieszane strumienie imigrantów ostatnich trzech dekad: zna-

czące ruchy uchodźców, azylantów i nieudokumentowanych imigrantów, często wraz z wysoko wykwalifikowanymi kosmopolitycznymi profesjonalistami i migrantami związanymi z firmami. Pełny obraz postępujący zawiera nie tylko znaczący wzrost zróżnicowania pochodzenia (od głównie europejskiego do coraz bardziej globalnego), ale także znaczące różnice w kapitale społecznym i kulturowym, jaki imigranci przynoszą ze sobą i/lub rozwijają w trakcie swojego pobytu.

Silne zróżnicowanie daje się także zaobserwować, gdy zwrócimy uwagę na innego partnera, to znaczy miasta przyjmujące. 17 miast wykazało duże zróżnicowanie dotyczące układów instytucjonalnych i polityki oraz reakcji na imigrantów (patrz Alexander, 2003). Niektóre z tych różnic można wytłumaczyć poprzez różnice krajowych systemów instytucjonalnych, w których osadzone są miasta, ale występuje tu także szereg lokalnych czynników i okoliczności, które zwiększają zróżnicowanie lokalnych reakcji i polityki: lokalne konstelacje polityczne i koalicje, które mogą działać na rzecz włączenia lub wyłączenia, fizyczny układ miasta i jego relacje z obszarami sąsiadującymi (porównajmy Paryż, który podniósł status swojego centrum i wypchnął imigrantów na przedmieścia i Berlin przed rokiem 1991, który musiał przyjmować imigrantów w ciasnych granicach miasta (patrz Mahnig, 2004), historyczne doświadczenia z wczesną imigracją i zróżnicowaniem, konkretne instrumenty i zasoby dostępne dla lokalnych polityków, pozwalające na sterowanie procesami w kluczowych dziedzinach (socjalnego) budownictwa i regeneracji urbanistycznej, rynku pracy i przedsiębiorczości, szkolnictwa i służby zdrowia i tak dalej.

3. Logika tworzenia polityki i polityka

Polityka (w sensie strategii) ma na celu sterowanie procesami w społeczeństwie, w naszym przypadku procesami integracji imigrantów w społeczeństwie. Jak stwierdzono we wstępie do niniejszego referatu, potrzebujemy nie tylko szczegółowego wglądu w logikę procesów integracyjnych dla sformułowania i wdrożenia skutecznej polityki, potrzebujemy także politycznej akceptacji i wsparcia dla takiej polityki. Logika tworzenia polityki i polityka jest jednakże różna i często problematyczna w odniesieniu do imigrantów.

Relacje większość–mniejszość i uczestnictwo polityczne

Powyżej sformułowałem warunek, jako kluczowy dla skutecznych polityk, że faktyczne długoterminowe zamieszkiwanie powinno znajdować wyraz w adekwatnej pozycji prawnej i możliwościach uczestniczenia w tworzeniu polityki i polityce, zwłaszcza zaś polityki mającej wpływ na tę pozycję. Dodam tutaj obserwację, że istniejący system polityczny często blokuje taki warunek. Polityczny los raportu Süßmuth (2001) w RFN stanowi tu wyraźny przykład, ale oczywiście nie jedyny. To samo odnosi się do polityki lokalnej, co trafnie pokazał Mahnig (2004) w swoim porównaniu Berlina, Paryża i Zurychu. Paradoks polega tu na tym, że decyzje dotyczące polityki integracyjnej oraz jej treści i orientacji są podejmowane w systemie politycznym, w którym decyduje głos większości. W systemie takim, relacje większość–mniejszość oraz faktyczny lub domniemany konflikt interesów z tym związany doszły do końca. Dzieje się tak zarówno na poziomie krajowym, jak i w miastach. Może to prowadzić do całkowitego wykluczenia części imigrantów (jako cudzoziemców) z formalnego systemu politycznego lub może - w przypadku ich (częściowego) włączenia – zmarginalizować ich głos. Sposób, w jaki imigranci są postrzegani przez przyjmujące ich społeczeństwo okazuje się być ważne w takim procesie, często w większym stopniu niż fakty. Nasila się to w przypadku, gdy zagadnienia imigracji oraz pozycji imigrantów stają się kwestiami politycznymi. Mechanizm ten prowadzi bądź do nieobecności polityki integracyjnej i unikania kwestii związanych z imigrantami, bądź do wypaczonej i protekcyjnej polityki odzwierciedlającej głównie interesy większości i odrzucającej potrzeby i głos imigrantów.

Jakkolwiek było i jest to zasadą w Europie, istnieją wyjątki zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Niektóre spośród miast brytyjskich mogą służyć za lokalne przykłady. Ponieważ większość z mieszkających w nich imigrantów ma korzenie ekskolonialne i posiada brytyjskie obywatelstwo, system polityczny jest dla nich zasadniczo otwarty od samego początku. Nie zapobiega to znaczącej polaryzacji relacji większość–mniejszość, co potwierdza bogata literatura w Wielkiej Brytanii oraz studium przypadku dla Birmingham (Garbaye, 2004). Ale w miarę upływu czasu znacząca koncentracja imigrantów w pewnych okręgach, w połączeniu z politycznymi koalicjami ze znaczącymi partiami, może doprowadzić do

znaczącego politycznego uczestnictwa w życiu miast. Kryzysy w takich miastach mogą wzmocnić ten proces. Dlatego też miasta mogą grać istotną rolę w tworzeniu nowych praktyk politycznej partycypacji i integracji.

Inną trajektorię w kierunku politycznej partycypacji i włączającej polityki integracyjnej prezentują społeczeństwa Szwecji i Niderlandów i ich miasta. W obu tych krajach wprowadzano raczej wszechstronną politykę integracyjną na poziomie krajowym: w Szwecji w połowie lat 70., zaś w Niderlandach na początku lat 80. W obu przypadkach istniały także aktywne i owocne relacje pomiędzy badaniami i polityką na tym polu. Warunki te promowały wczesne stworzenie liberalnych i włączających środków i polityk w tych krajach, prowadzące między innymi do wczesnego wprowadzenia prawa głosu w wyborach lokalnych dla cudzoziemców (Szwecja w 1976 r., Niderlandy w 1985 r.) i łatwiejszego dostępu do naturalizacji. Takie nowości (jak na tamte czasy) zostały wprowadzone dzięki przekonaniu i świadomości, że siły wewnątrz grup imigrantów wymagają zmobilizowania dla zaakceptowania polityki i jej wdrożenia i stworzenia spójności. Naturalizacja i prawo głosu w wyborach lokalnych były postrzegane jako środki promowania integracji, a nie końcowe osiągnięcie udanej integracji.

Trajektorie i osiągnięcia opisane powyżej dla (miast) Wielkiej Brytanii, Szwecji i Niderlandach wydają się jednakże wyjątkiem, a nie normą. W przypadku większości miast projektu MPMC stymulujące czynniki opisane powyżej są nieobecne. Pytanie, kiedy i jakie rodzaje polityki zostaną opracowane w tych miastach wydaje się być blisko związane z pilnością sytuacji. W praktyce, sytuacje kryzysowe często prowadzą do działań i polityki, które silnie i w sposób wypaczony odzwierciedlają percepcje i interesy lokalnie dominujących grup.

Niecierpliwość demokracji

Jeżeli polityka integracyjna zostanie zaakceptowana, pojawia się dodatkowy aspekt logiki tworzenia polityki. W odróżnieniu od długofalowej natury procesów integracyjnych omówionych powyżej, mechanizmy polityczne w społeczeństwach demokratycznych wymagają, aby polityka przynosiła owoce dużo wcześniej – przed następnymi wyborami. Nierealistyczne obietnice i żądania wynikające z takiej „niecierpliwości demokracji” (Vermeulen/Penninx, 1994) – to jest polityczne pragnienie szybkich rozwiązań problemów i procesów długofalowych z natury – często prowadzą do ostrych reakcji. Ostatnia ożywiona debata o (domniemanym) niepowodzeniu polityki integracyjnej w Niderlandach jest tego najlepszym przykładem.

Trudniejsza od niecierpliwości demokracji jest jednakże sytuacja, w której klimat polityczny (z sentymentami skierowanymi przeciw imigracji i imigrantom, przekładającymi się na ruchy polityczne i upolitycznienie zagadnień imigracji i integracji) uniemożliwia akceptację dobrze uargumentowanych propozycji polityki. Niestety, staje się to regułą w kilku państwach i miastach Europy; przykład Zurychu opisany przez Mahniga (2004) jest tu przykładem skrajnym. Oznacza to, że dużo większą uwagę należy zwrócić na kwestię tego, w jaki sposób zamknąć politykę imigracyjną i integracyjną w ramach politycznych, aby były one akceptowalne i zostały zaakceptowane przez rządzący system polityczny, partie polityczne oraz ich członków.

Wdrażanie polityki: kontekst i treść

Wszystkie powyższe obserwacje dotyczą procesu politycznego, który może doprowadzić lub nie do stworzenia wyraźnej polityki integracyjnej lub zablokowania takiej drogi. Chciałbym tutaj dodać kilka obserwacji dotyczących formy i treści takiej polityki, jeśli by ona powstała.

Po pierwsze, jak wskazałem wcześniej, polityka integracyjna jest z konieczności związana kontekstem. Jest to implikowane w odpowiedzi na pytanie, W CZYM imigranci powinni się integrować. Na poziomie miast różnice pomiędzy krajami ideologii i modeli praktycznych, poprzez które wcielają one (cudzoziemskich) imigrantów, zyskały raczej systematyczną uwagę (patrz między innymi Bauböck i in., 1996; Brubaker, 1992; Castles i Miller, 1998; Favell, 2000; Freeman, 1995; Guiraudon, 1998; Hammar, 1985; Soysal, 1994).

Ta kontekstowa natura została zilustrowana przez Vermeulena (1979), który porównał politykę imigracyjną w pięciu krajach Europy od roku 1960, odnosząc się specjalnie do: a) polityki integracyjnej i rynku pracy, b) polityki dotyczącej języków imigrantów oraz c) polityki związanej z systemami religij-

nymi wprowadzanymi przez imigrantów. Jego studium pokazało przede wszystkim, że faktyczna treść polityki integracyjnej jest w dużym stopniu zależna od lub inspirowana przez istniejące wcześniej w różnych krajach układy instytucjonalne w tych dziedzinach. W przypadku kraju, w którym tradycyjnie występują różne języki urzędowe (lub w tym przypadku religie), zasadniczo łatwiej jest wprowadzić w tej dziedzinie dodatkowe postanowienia obejmujące przybyszy. W tym samym kierunku Vermeulen i Slijper (2003) analizowali praktykę polityki wielokulturowości w Kanadzie, Australii i Stanach Zjednoczonych. „Wielokulturowość” tych krajów różni się znacząco nie tylko w kategoriach ich rozwoju historycznego, jej praktyka okazuje się być wyraźnie uzależniona od kontekstu. Oba te przykłady dotyczą krajowego poziomu państw, ale ta sama zasada obowiązuje dla poziomu miast, jak pokazało studium MPMC (Penninx i in., 2004) oraz analiza porównawcza polityki miast Michaela Alexandra (2003).

Trzy prototypowe modele polityki integracyjnej

Lokalne wariacje układów instytucjonalnych i możliwości polityki integracyjnej oraz uczestnictwa imigrantów mogą w dużym stopniu zostać wyjaśnione poprzez zróżnicowanie polityki krajowej, układów instytucjonalnych i leżących u ich podstawy koncepcji, jak sugerują badania porównujące różne kraje. Wbudowane jak miasta w swój kontekst krajowy, muszą odzwierciedlać krajową politykę i koncepcję. Zademonstruję to poprzez porównanie politycznych „definicji problemowych” imigrantów oraz ich integracji na poziomie krajowym oraz wynikowych strategii, które powinny zostać zastosowane w tej polityce.

Pierwszą prototypową definicją jest definicja, która definiuje imigranta zasadniczo jako obcego i outsidera. Takie społeczeństwo nie definiuje się samo jako kraj migracyjny i migranci są tu tymczasowymi „gośćmi”. W najlepszym przypadku możliwe jest zastosowanie środków czyniących ten tymczasowy pobyt wygodnym i zyskownym dla obu stron i ułatwiających oczekiwany powrót migrantów; brak jest tu logicznych podstaw dla polityki włączającej, które włączałyby imigrantów jako pełnoprawnych obywateli lub kreatorów politycznych. Taka *definicja wyłączająca* prowadzi do tworzenia takiego rodzaju polityki, którą Michael Alexander (2003) w swojej typologii nazywa bądź „niepolitykami”, bądź „politykami pracowników zagranicznych”. Formy i instrumenty takiej polityki są różne i przypadkowe, stanowiąc w większości przypadków doraźne reakcje na konkretne problemy.

W przeciwieństwie do takiej polityki wykluczającej, znajdujemy także definicje, które zasadniczo włączają imigrantów z upływem czasu. Sposób tego włączania pozwala na rozróżnienie dwóch odrębnych definicji politycznych imigrantów i ich integracji. Pierwsza z nich została sformułowana prototypowo we *francuskiej, republikańskiej wizji*. W konsekwencji tej wizji państwa, jego relacji do obywateli, wynikowego systemu politycznego i układów instytucjonalnych w sferze publicznej, rozróżnienie pomiędzy obywatelami i cudzoziemcami jest kluczowe. Preferowane jest, aby cudzoziemscy imigranci stawali się obywatelami i przez to byli uznawani jak indywidualni kreatorzy polityczni. Zbiorowości imigrantów nie są jako takie uznawane. Francuska republikańska terminologia unika pojęć, takich jak: etniczność, mniejszości etniczne i wielokulturowość, które sugerują zbiorowość i zinstytucjonalizowaną różnicę jakiegokolwiek rodzaju, czy będzie to pochodzenie, religia czy klasa. Formalna równość na poziomie jednostkowym jest nadrzędną zasadą polityczną. W tym sensie definicja ta zasadniczo odpolitycznia kwestię imigrantów i ich integracji (co nie przeszkadza temu, że imigracja staje się nadrzędną kwestią dla uznanych partii politycznych).

Drugą prototypową włączającą wizją jest *wizja anglo-amerykańska*, w której również oczekuje się, że imigranci będą otrzymywać obywatelstwo indywidualnie, ale system polityczny pozostawia w tym względzie dużo miejsca do manifestacji i działań imigrantów. Etniczność i mniejszości etniczne są postrzegane jako ważne pojęcia, nawet do tego stopnia, że na przykład w spisach ludności cała populacja jest rejestrowana jako taka. Jakkolwiek w tej wizji politycznej równość jest również ważną zasadą, to istnieje dodatkowy pogląd, iż rzeczywista równość może być w praktyce związana z członkostwem w grupach kulturowych, etnicznych, imigranckich lub dla niepełnosprawnych. Polityczna batalia pomiędzy grupami w kwestii wielokulturowości jest więc wyraźną cechą polityki (niezależnie od wyników takich batalii politycznych).

Wewnętrzna logika tych prototypowych wizji włączających prowadzi do stosowania w polityce integracyjnej różnych strategii. Francuski system republikański prowadzi zasadniczo do strategii, które wybierają politykę ogólną, równość w ramach danego systemu jako priorytet, unikanie wskazywania stałych grup docelowych i nieuznawanie kolektywnych manifestacji i organizacji jako istotnych kreatorów. Nie-

odłącznym problemem takiej definicji jest mobilizowanie i angażowanie sił pochodzących z wewnątrz grup imigrantów (które budzą lęk jako działające przeciwko integracji) do wdrażania tej polityki. Druga wizja ma tendencję do bycia bardziej skłoną do wyznaczania grup docelowych i formułowania polityk dostosowanej do poszczególnych grup, nawet do takiego stopnia, że częścią takiej polityki staje się pozytywna dyskryminacja lub działania afirmatywne; jest ona bardziej podatna na uznawanie, o ile nie stymulowanie, form reprezentacji takich grup, na przykład poprzez rozszerzanie subsydiowania bezpośrednio na organizacje imigranckie lub pośrednio poprzez subsydiowanie pewnych działań takich grup; wizja ta skłania się także w większym stopniu do łączenia równości ze zróżnicowaniem kulturowym, implikując uznawanie kulturowego i religijnego aspektu procesów integracyjnych.

Specjalnie określiliśmy te dwa modele włączające jako prototypowe i kontrastowe, aby zilustrować ich wewnętrzną logikę. W praktyce dostrzegamy wiele wariacji i eklektycznych układów elementów w obu tych wizjach w zakresie definicji i instrumentów polityki. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i miast (patrz Penninx i in., 2004). Ponadto, elementy tej mieszanki mogą się również zmieniać w miarę upływu czasu.

Rozbieżność kontra zbieżność

Różnice w (krajowych i lokalnych) kontekstach prowadzą więc do rozbieżności i do wielości polityki integracyjnej, tak brzmi argument z poprzedniej sekcji. Ale jak wygląda obraz, jeżeli zbierzemy dowody i argumenty za zbieżnością?

Kilka przeprowadzonych dla szeregu krajów studiów wskazuje na formy zbieżności, nawet jeżeli jest ona niezdecydowana i częściowa. Vermeulen (1997, nr 150–152) wymienił wcześniej szereg zagadnień, które wskazują na przynajmniej częściową zbieżność. Po pierwsze, w polityce migracyjnej, szczególnie w części dotyczącej regulacji statusu mieszkańca imigrantów z krajów spoza UE, Komisja Europejska wydała w ostatnich latach szereg dyrektyw, które częściowo harmonizują politykę państw członkowskich. Po drugie, pewna zbieżność pojawia się także w polityce naturalizacji. Na przykład, duże różnice pomiędzy legislacją i praktyką francuską i niemiecką w tym polu zaczęły się zmniejszać: zasada *jus sanguinis* (prawa krwi) obecna w prawodawstwie RFN uległa złagodzeniu i wprowadzana jest zasada *jus solis* (prawa terytorialnego), która umożliwia dzieciom imigrantów na łatwiejsze uzyskiwanie obywatelstwa, podczas gdy we Francji zasada *jus solis* traci w ostatnich latach grunt. Najnowsze studia Weila (2001) oraz Hansena i Weila (2001), dotyczące metod przyznawania obywatelstwa cudzoziemcom, również potwierdzają występowanie na dużą skalę tendencji zbieżnych w Europie. Po trzecie, Vermeulen również dostrzega pewną zbieżność w wykorzystaniu wspólnej terminologii, która jest szczególnie polecana przez organizacje ponadnarodowe. Ostrzega on jednakże, że taki wspólny słownik „integracji” i „wielonarodowościowości” może być złudny: „Używanie tych samych słów niekoniecznie oznacza, że ludzie zgadzają się z wyrażanymi przez nie ideami. Może nawet służyć do tworzenia iluzji porozumienia”.

Oprócz tych tendencji zbieżnościowych, które wynikają z krajowego lub nawet ponadnarodowego poziomu działań politycznych, istnieją konkretne siły działające na poziomie lokalnym, prowadzące do zbieżności. Wydaje się, że silny lokalny charakter procesu osiedlania się imigrantów sam działa jako główna siła kreująca zbieżność polityki. Niezależnie od tego, jaki jest układ instytucjonalny, władze lokalne muszą znaleźć odpowiedzi na te same pytania, takie jak te, o to, jak zapewnić imigrantom właściwe miejsca zamieszkania i pracę, jak udostępnić im szkolnictwo i służbę zdrowia, ale także jak zareagować na ich żądania dotyczące wypełniania obowiązków religijnych lub nauczania ich języka ojczystego. Muszą one ponadto zmierzyć się z bardzo podobnymi reakcjami populacji miejscowej na imigrantów oraz procesami dyskryminacji i wyłączenia społecznego. Zaniedbywanie i unikanie tych pytań jest łatwiejsze na bardziej odległym poziomie polityki krajowej, ale w miastach pytania te stają się bardziej konkretne i stopień ich konkretności rośnie wraz ze wzrostem liczby imigrantów i ich koncentracją w określonych częściach miasta. Jeżeli władze miejskie nie zajmą się tymi pytaniami z własnej inicjatywy, mogą być do tego zmuszone przez kryzysy. Rozruchy w śródmieściach, jak często nazywa się je w Wielkiej Brytanii, albo problemy przedmieść francuskich stanowią ilustrację czynników wyzwalających, mogących prowadzić do (nowej) polityki dla miast i tworzonej przez miasta. W tym sensie kryzysy mogą być postrzegane jako „oddolne” siły wymuszające zbieżność.

Logiczną konsekwencją takich miejscowych manifestacji jako czynników wyzwalających politykę jest to, że polityka ta jest często ograniczana jako polityka dotycząca przestrzeni, w której mieszkanie, koncen-

tracja i centralizacja stanowią zagadnienia kluczowe. Polityka dotycząca obszaru śródmieścia [Inner City Policies] w Wielkiej Brytanii od roku 1968 i „Politique de la Ville” we Francji od lat 90. stanowi tego ilustrację.

Siły takie nie tylko stymulują powstawanie polityki i wpływają na jej zawartość, ale w jej wdrażaniu wzmocniają ostatecznie podobne strategie. W niektórych przypadkach konsultacje z imigrantami i zaangażowanie jednostek i organizacji we wdrażanie stanowi element polityki od samego początku, tak jak ilustruje to przypadek Manchesteru opisany przez Moora (w Penninx i in., 2004). Jeżeli tak jednakże nie jest, często szybko staje się jasne, że niemożliwe jest efektywne wdrożenie polityki imigracyjnej bez włączenia się samych grup imigrantów i zaangażowania ich w formułowanie i wdrażanie polityki. Przypadek Marsylii i Tuluzy opisany przez Moora (w Penninx i in., 2004) ilustruje adekwatnie, jak władze miejskie w tych miastach znalazły nieformalne sposoby włączenia grup imigrantów, poprzez rekrutowanie mediatorów spośród tych grup. Przypadek Oerias – przedmieścia Lizbony – pokazuje inną formę rozwiązania tego samego problemu: nie uznając statusu imigranta lub etniczności jako istotnego kryterium, władze miejskie po prostu wykorzystywały istniejące organizacje sąsiedzkie, sportowe i rozrywkowe, które okazały się głównie organizacjami imigranckimi (Marques/Santos w Penninx i in., 2004). Te i inne przykłady sugerują, że warunki dla efektywnego wdrażania prowadzą do pewnej zbieżności w stosowanej strategii, jakkolwiek formy mogą być różne.

4. Poziomy polityki integracyjnej i zaangażowani kreatorzy

Procesy integracyjne z punktu widzenia samych imigrantów zachodzą przede wszystkim na poziomie lokalnym i jako że okoliczności mogą się znacząco różnić, lokalna polityka integracyjna powinna mieć najwyższy priorytet. Również z perspektywy miasta jest ona priorytetowa. Do miasta przybywają przybysze najróżniejszego rodzaju i o różnym pochodzeniu, którzy przynoszą ze sobą różne kultury, religie i style życia. Ich integracja ze społeczną tkanką miasta nie jest procesem naturalnym: segregacja społeczna, wyłączenie społeczne i marginalizacja (pewnych) grup imigrantów jest pociągająca, zagrażając spójności społecznej w tych miastach. Miasto i jego sąsiedztwo stanowią miejsca, w których dzieją się ważne rzeczy, które mają wpływ na codzienne życie wszystkich mieszkańców, w tym także imigrantów. Jest to także poziom, na którym można zdobyć lub stracić lojalność nowych przybyszy i starych mieszkańców.

Jeżeli wyjdziemy z tego opartego na dowodach punktu początkowego, wyniknie z niego także to, że takiej polityce lokalnej należy udostępnić instrumenty i miejsce, dzięki którym mogłaby działać na odpowiednie lokalnie sposoby. Polityka krajowa, i poprzez implikację, również europejska polityka integracyjna, powinna przede wszystkim wspierać kreatorów lokalnych, zarówno kreatorów rządowych jak i społeczeństwa obywatelskiego, poprzez ustalanie ogólnych ram, zasad i instrumentów.

Polityka krajowa i lokalna

W praktyce jednakże relacje pomiędzy krajowym i lokalnym poziomem polityki nie zawsze są tak układne i komplementarne. W kontekście europejskim napięcia pomiędzy areną krajową i lokalną rozwinęły się zgodnie z dwoma wzorami. Pierwszy z nich obecny jest w krajach, takich jak Szwajcaria, Republika Federalna Niemiec i Austria, w których krajowa polityka integracyjna jest szczątkowa lub gdzie nie ma jej wcale i gdzie naciski na sformułowanie adekwatnej polityki i żądania uprawnień i zasobów płyną z dużych miast w tych krajach. Miasta, takie jak Zurych, Berno i Bazylea w Szwajcarii, na przykład, podjęły – przy pełnej nieobecności polityki tego rodzaju na poziomie krajowym – inicjatywę opracowania polityki lokalnej (Leitbilder) w końcu lat 90-tych., podczas gdy Berlin, Frankfurt i Wiedeń opracowały taką politykę wcześniej, w takich samych warunkach całkowitego braku polityki i zasobów ogólnokrajowych.

W krajach, w których polityka integracyjna zaczęła się na poziomie krajowym wcześniej, takich jak Niderlandy czy Szwecja, napięcia takie przyjmują inną postać. Główne miasta tych krajów stanęły w obliczu imigracji o zupełnie innej skali niż reszta kraju, wyrażającej się silną presją na instytucje, takie jak system mieszkalnictwa (segregacja i degeneracja sąsiedztwa), rynek pracy (nieproporcjonalnie duże bezrobocie, duże koszty pomocy społecznej), system edukacyjny (koncentracja uczniów o pochodzeniu imigranckim w pewnych sektorach i obszarach) oraz porządek społeczny (zaczepki na tle rasowym, przestępczość i napięcia pomiędzy grupami). W obliczu takiego rozwoju sytuacji, te duże miasta połączyły siły w celu wywalczenia większej władzy wykonawczej i zasobów od rządu krajowego, które umożliwiłyby im

poradzenie sobie z problemami. W tych dwóch krajach polityka ogólna dla obszarów miejskich i polityka integracyjna dla imigrantów zostały w ostatnich latach połączone – przynajmniej w sensie formalnym – w jednych ramach, tworząc zasadniczo nowe i bardziej wszechstronne możliwości.

Wspólne dla wszystkich przypadków jest napięcie często prowadzące do krytycznego dialogu pomiędzy miastami i rządami krajowymi dotyczącego zagadnień, w których polityka krajowa i lokalna działają sprzecznie. Miasta nie zawsze będą wygrywały bitwy o zasady. Jednocześnie jednakże władze miejskie mogą wykorzystywać przysługującą im władzę dla zyskania większego pola manewru na korzyść (pewnych) imigrantów. To, co takie przykłady wyraźnie wskazują – i co stanowi ich szersze przesłanie – jest to, że interesy wiążące się z polityką integracyjną oraz praktyką na poziomie lokalnym mogą być znacząco różne lub postrzegane jako różne na poziomie lokalnym i krajowym. Na poziomie miasta konfrontacja z codziennymi konsekwencjami imigracji jest dużo bardziej bezpośrednia. Podjęcie każdej poważnej próby poradzenia sobie z tymi problemami lub – formułując to pozytywnie – uzyskania jak najlepszych rezultatów z obecności przybyszy, na tym poziomie spowoduje powstanie presji na wyższym i bardziej abstrakcyjnym poziomie krajowym.

Czego oczekiwać od polityki integracyjnej Unii Europejskiej?

Mając na uwadze idealny podział zadań nakreślony powyżej oraz biorąc pod uwagę polityczną wolę Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki integracyjnej UE, wyrażoną w komunikacie z 2003 r., uzgodnieniach szczytu w Salonikach (czerwiec 2003 r.) oraz ostatniej Konferencji Ministerialnej w Groningen (listopad 2004 r.), czego możemy oczekiwać od polityki UE? Jakie specjalne zadania podejmie UE/WE na rzecz polityki na poziomie krajowym i lokalnym? Moim zdaniem można je krótko wymienić, jak poniżej.

Pierwszym zadaniem UE jest *ustalenie ram*. WE może określić ramy zarówno dla (i)migracji, jak i integracji oraz związek pomiędzy nimi, w sposób inny niż to czynione jest zasadniczo do tej pory na poziomie krajowym w większości państw UE: od polityki defensywnej i skoncentrowanej głównie na kontroli ku pro-aktywnemu, zorientowanemu przyszłościowo, wszechstronnemu podejściu do imigracji; w kierunku podejścia równowagi pomiędzy (realistycznym) zorientowaniem problemowym a możliwymi aktualnymi i przyszłymi zyskami z imigracji, co przyniesie zwiększenie akceptacji imigracji; akcentowanie wspólnego działania zarówno w dziedzinie imigracji, jak i integracji. Wspólnota Europejska zasadniczo może zmienić praktyki negatywnej konkurencji i „przerzucania obciążeń”, stosowane przez państwa członkowskie UE, w kierunku podejścia koncentrującego się na wspólnych interesach.

Zadanie ustalania ram jest zadaniem, które należy wykonać w pierwszym rzędzie w ramach politycznych i biurokratycznych układów UE/WE i pomiędzy „brukselskimi” i krajowymi władzami i czynnikami tworzącymi politykę, co z kolei implikuje twarde i długie negocjacje. Posługując się sformułowaniem Sarah Spencer (2003), UE/WE powinna także wziąć „aktywną odpowiedzialność za prowadzenie zrównoważonej, opartej na informacji, publicznej debaty dotyczącej przyczyn obecności migrantów w Europie, poprzez upublicznianie wiedzy dotyczącej ich wkładu i barier, jakie napotykają, uświadamianie społecznych lęków i prostowanie niewłaściwych informacji”. To szersze zadanie ma większe znaczenie, ponieważ przygotowuje ono grunt dla tworzenia polityki w społeczeństwie obywatelskim i w całej populacji i mobilizuje siły przeciwstawiające się populistycznym antyimigranckim politycznym nadużyciom. Dwa komunikaty (Komisji Europejskiej z 2000 i 2003 roku) wspomniane wcześniej można uznać za ważne kroki wyrażające wysiłki Komisji Europejskiej w celu ustalenia zdrowych ram akcji politycznych.

Drugą funkcją lub zadaniem wynikającym z ustalenia ram jest *ustalenie norm*. Wspomniane wyżej ramy ogólne powinny zostać przekształcone na szereg rozporządzeń, dyrektyw lub nawet przepisów prawnych ustalających normy, które wskazywać będą punkty początkowe dla polityki integracyjnej. Normy takie odnoszą się do:

1. Definicji grupy docelowej polityki integracyjnej. Ważne regulacje ustalające normy mogą być opracowywane, między innymi, w związku z następującymi kwestiami:
 - jacy imigranci są uważani, w jakim określonym momencie, za mieszkańców, których obejmują wszechstronna polityka integracyjna (tutaj ponownie należy wyraźnie skoordynować politykę imigracyjną/przyjmowanie cudzoziemców i politykę integracyjną)?
 - w jaki sposób polityka przyjmowania cudzoziemców rozróżnia migrantów czasowych i mieszkańców długoterminowych i jeśli migranci są wstępnie przyjmowani na pobyt czasowy, to kiedy kończy się ta „czasowość”?

- jaki status będą mieli członkowie rodzin i małżonkowie imigrantów o potwierdzonym statusie, zamieszkujących w danym kraju?
- 2. Zakres polityki integracyjnej. Jeżeli ostatecznym celem byłoby zasadniczo *całkowite przyjęcie mieszkańców długoterminowych do wszystkich instytucji i instrumentów publicznego społeczeństwa osiedlenia*, wówczas wraz z upływem czasu system norm może być systematycznie rozwijany (poprzez negocjacje polityczne) w trzech głównych wymiarach obywatelskości: społeczno-ekonomicznym, prawno-politycznym i kulturowo-religijnym.
- 3. *Polityka antydyskryminacyjna*. Jest to w rzeczywistości negatywne następstwo pozytywnego ustalania norm. Jest to konieczny element polityki, ale posiada także istotne ograniczenia. Wyjaśniałem już w innym miejscu (Penninx, 2000), w artykule dotyczącym wyłączenia społecznego, że wszelkie normy antydyskryminacyjne zakładają w pierwszym rzędzie pozytywne ustalanie norm, w stosunku do których dochodzi do dyskryminacji. Stąd, dopóki pozytywne ustalanie norm jest zróżnicowane w kontekstach krajowych, praktyczne zastosowanie norm antydyskryminacyjnych również jest zróżnicowane dla różnych krajów.

Po trzecie, niezależnie od ustalania ram i norm, Wspólnota dysponuje praktycznymi instrumentami promowania działań związanych z rozwojem polityki integracyjnej. Specjalne linie budżetowe dyrekcji generalnych zajmujących się określonymi dziedzinami polityki (ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych dla imigracji, azylu i przyjmowania azylantów i uchodźców; ds. zatrudnienia i spraw społecznych dla integracji i antydyskryminacji), mogą być wykorzystane do mobilizowania sił, na przykład dla tworzenia systemów systematycznego zbierania informacji (zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie), do badania pewnych określonych kwestii politycznych przez ciała zewnętrzne itp. Podobnie istnieje specjalny fundusz, którego celem jest zaangażowanie organizacji pozarządowych w przyjmowanie azylantów i uchodźców (Europejski Fundusz Uchodźczy). W 2003 r. uruchomiono program mający na celu promowanie projektów integracyjnych i upowszechnianie ich dobrych praktyk – jest to (wciąż) niewielki program INTI. Oczekuje się, że program INTI ulegnie znacznemu rozszerzeniu w nadchodzących latach. Znaczenie takich, finansowanych przez WE, działań na rzecz rozwoju polityki integracyjnej może być duże, jeżeli działania takie umożliwią lokalnym kreatorom polityki integracyjnej rozwinięcie i wdrożenie projektów strategicznych, jeżeli zakończone sukcesem projekty pilotażowe będą systematycznie analizowane i ujmowane w raportach i jeżeli rezultaty te będą upowszechniane jako przykłady dobrych praktyk.

5. Strategie i instrumenty polityki lokalnej

Ewolucja polityki lokalnej wskazuje na szereg istotnych strategicznych i taktycznych aspektów takiej polityki. Na pierwszym miejscu, aby być skuteczna, polityka taka musi *angażować partnerów w proces integracji* na różnych poziomach: imigrantów w pierwszym rzędzie na poziomie indywidualnym, poziomie ich organizacji i poziomie instytucjonalnym. Zbyt wiele koncepcji politycznych to koncepcje „odgórne”, dotyczące poszczególnych imigrantów, podczas gdy dla osiągnięcia sukcesu większa część wdrażania polityki musi opierać się na mobilizowaniu sił w grupach imigrantów. Powstało i wciąż powstaje szereg dobrych przykładów wykorzystania potencjału grup, na przykład: projekty mentorskie dla studentów imigrantów, którzy monitorują młodszych członków swoich grup etnicznych w trakcie ich kształcenia w szkołach średnich, organizacje imigranckie mobilizujące swoich członków do uczestnictwa w kursach szkoleniowych i językowych lub projekty dla rynku pracy, uczestnictwo kobiet imigrantów itp.

Ale polityka lokalna powinna obejmować także ważnych graczy ze społeczności przyjmującej: kreatorów instytucjonalnych, takich jak: kościoły, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, media itp. W skrócie: generalnie społeczeństwo obywatelskie. Tacy partnerzy pozarządowi są istotni na dwa sposoby. Po pierwsze, jako bezpośredni partnerzy wdrażania polityki, gdzie mogą oni być nawet ważniejsi jako kreatorzy polityczni. Mogą oni wpływać na klimat polityczny i uczestniczyć w kształtowaniu kwestii politycznych w sposób umożliwiający akceptowanie adekwatnej polityki. Mogą być oni ważnymi agentami walczącymi z wyłączeniem, dyskryminacją i ksenofobią. W przypadku Szwajcarii, na przykład, agenci instytucjonalni, tacy jak: kościoły, związki zawodowe i organizacje pracodawców często pomagali w odsuwaniu niebezpieczeństwa przyjęcia referendum skierowanego przeciwko imigrantom. W przypadku Niemiec, związki zawodowe i kościoły były – pod nieobecność rządowej polityki integracyjnej – najważniejszymi kreatorami i promotorami procesów integracji zagranicznych pracowników.

Po drugie, lokalna polityka integracyjna powinna definiować wyraźne priorytety dla działań w szeregu dziedzin związanych z integracją. W przypadku imigrantów długoterminowych priorytetowe powinny być dziedziny, w których władze lokalne posiadają skuteczne i generalnie akceptowane instrumenty służące promowaniu integracji (i zapobieganiu wyłączenia): ekonomiczna sfera pracy i sfera społeczna, szczególnie edukacja i mieszkalnictwo. Polityka w sferze politycznej i kulturowej (w tym religijnej) służąca integracji imigrantów jest nie do uniknięcia w długiej perspektywie czasowej. Formy, jakie ta druga polityka może początkowo przyjąć, zależą w dużym stopniu od istniejących układów instytucjonalnych społeczeństw i miast przyjmujących. W dłuższym czasie jednakże stopniowe zmiany w kierunku polityki bardziej włączającej są nieuniknione.

Na bardziej konkretnym poziomie instrumentów strategicznych oceny sugerują, że istotną strategią jest *monitorowanie* rezultatów zarówno ogólnych instytucji publicznych, jak i konkretnej polityki integracyjnej. Monitorowanie jest narzędziem rozwijania świadomości, stawiania opartych na empirii diagnoz, a przez to instrumentem sterowania politykami. Podstawowym założeniem jest tutaj to, że pozycja przybyszy w społeczeństwie jest determinowana w dużym stopniu przez (w większości niezamierzone) zróżnicowane wpływy ogólnych instytucji publicznych. Z uwagi na status społeczno-ekonomiczny, charakterystykę imigranta, a czasami także charakterystykę kulturową/religijną, rezultaty dla imigrantów mogą nie być równe. Takimi niezamierzonymi rezultatami może być wyższe bezrobocie, a przez to (jeżeli udział jest dopuszczalny) nadreprezentacja w korzystaniu z pomocy społecznej lub pomocy dla osób niepełnosprawnych, tak jak to ma miejsce w przypadku Niderlandów, bądź niższy poziom wykształcenia dzieci imigrantów lub koncentracja/segregacja poprzez polityki i regulacje dotyczące mieszkalnictwa. Zmiana tego argumentu oznacza, że monitorowanie rezultatów prowadzi do uświadomienia sobie funkcjonowania ogólnych instytucji publicznych dla imigrantów i, gdy procedury, poprzez które te nierówne rezultaty są osiągane, zostaną zbadane, doprowadzi do jasnej diagnozy. (Na poziomie UE, Raport Roczny – przyjęty na szczycie w Salonikach w czerwcu 2003 r. – ma pełnić tę samą funkcję jako instrument progresywnego tworzenia polityki).

Drugim ważnym elementem polityki lokalnej jest zapewnienie przybyszom podstawowych narzędzi, których potrzebują dla samodzielnego zdobycia miejsca w społeczeństwie – *zestaw* obejmujący naukę języka społeczeństwa osiedlenia, podstawową wiedzę o tym społeczeństwie, szkolenia w zakresie praw i obowiązków obywatelskich itp. Podstawową ideą (oraz lekcją z wcześniejszej polityki związanej z migrantami czasowymi i pracownikami zagranicznymi) jest to, że imigranci powinni otrzymać narzędzia niezbędne do znalezienia miejsca w nowym społeczeństwie; narzędzia, które przygotowują ich do pełnego uczestnictwa. Kilka krajów i miast opracowuje politykę w tym obszarze. Ważne jest jednakże, aby spojrzeć na takie wysiłki jako przede wszystkim ułatwiające rozpoczęcie procesu integracji (i przez to uniknąć normatywnych żądań adaptacji lub asymilacji). Najlepiej, aby działania takie były prowadzone w połączeniu z trajektoriami rynku pracy lub dalszej edukacji.

6. Główne zasady i dylematy polityki

Jest szereg wniosków, które można wyprowadzić z powyższych obserwacji ogólnych, dotyczących procesów integracyjnych i polityki związanej z tymi procesami. Przeformułując te lekcje widzę trzy główne zasady (które mogą czasem prezentować się tworzącym politykę jako dylematy), wyprowadzone z logiki procesów integracyjnych.

Pierwszym z nich jest to, że kluczowym warunkiem skutecznej polityki integracyjnej jest jawność dopuszczania imigrantów oraz ich statusu osiedleńczego i prawnego (związek migracji i integracji). Oczekiwanie na oraz faktyczne długoterminowe zamieszkanie powinny znaleźć wyraz w adekwatnej pozycji prawnej i możliwościach uczestniczenia w polityce i tworzeniu polityki, zwłaszcza polityki dotyczącej pozycji imigrantów. Polityka lokalna w tej prawnopolitycznej sferze w dużym stopniu zależy od (imigracyjnej, integracyjnej i naturalizacyjnej) polityki na poziomie krajowym, ale nie całkowicie. Polityka lokalna ma swobodę związaną z wdrażaniem przepisów krajowych i może tworzyć efektywne alternatywne kanały uczestnictwa, tworząc przez to powiązaną z miastem formę włączenia i obywatelskości, co pokazano w projekcie MPMC (Penninx i in., 2004).

Po drugie, polityka integracyjna powinna być wszechstronna w obejmowanych nią wymiarach i dziedzinach, co oznacza, że nie powinna ona stanowić wyrazu interesów miejscowej większości, ale powinna być budowana na potrzebach definiowanych przez imigrantów. Sfera ekonomiczna i społeczna, szczegól-

nie rynek pracy, edukacja, mieszkalnictwo i ochrona zdrowia to sfery priorytetowe. Polityka w sferze politycznej i kulturowej (w tym religijnej) jest jednakże nie do uniknięcia przy integracji w dłuższym okresie. Formy takiej polityki mogą zależeć w praktyce w dużym stopniu od istniejących układów instytucjonalnych w przyjmujących społeczeństwach i miastach oraz od politycznej woli zmiany tychże w taki sposób, aby stawały się bardziej włączające.

Po trzecie, (lokalna) polityka integracyjna powinna być zgodna ze strategiami i taktykami angażującymi partnerów w proces integracji na różnych poziomach. Powinna ona łączyć elementy działań „odgórných” z mobilizacją „oddolną”. Powinna definiować proces integracji jako „otwarty”, w ramach zasad liberalno-demokratycznych społeczeństw, pozostawiając w rezultacie miejsce dla bardziej zróżnicowanego, ale spójnego społeczeństwa.

Z przedstawionych wyżej obserwacji dotyczących logiki tworzenia polityki powstają inne dodatkowe główne zasady lub dylematy. Pierwszym z nich jest to, że dla stworzenia polityki potrzebujemy nie tylko solidnej wiedzy naukowej dotyczącej logiki procesów integracji, ale także adekwatnej definicji politycznej, która uczyniłaby taką politykę politycznie akceptowalną i aprobowalną. To, czego potrzebujemy, to zrównoważone ramy, które nie ukrywają problemów, które należy rozwiązać, ale przede wszystkim akcentują wspólny interes wszystkich. Można tutaj wiele zyskać: nie tylko uniknąć kryzysów, które jak pokazano są nieuniknione, jeżeli problemy będą w dalszym ciągu pozostawiane samym sobie, ale także można przywrócić i promować spójność miast i państwa, która pozwoli zebrać owoce związane z imigracją i imigrantami. Akceptacja imigrantów i ich aktywnego uczestnictwa stanowi kluczowy warunek tych ram. Z niej wynikną negocjowane nowe formy zróżnicowania. W kwestii tej pozostaje wiele do zrobienia dla wszystkich kreatorów, ale przede wszystkim dla polityków.

Druga lekcja to ta, że żywotność polityki integracyjnej w długim okresie zależy w bardzo dużym stopniu od realistycznych celów oraz adekwatnej analizy układów instytucjonalnych oraz ich możliwości budowania takiej polityki. Takie – mniej ideologiczne – praktyczne podejście, połączone z aktywnym uczestnictwem imigrantów i ich organizacji, pozwoli nie tylko na uniknięcie reakcji sprzeciwu wśród większości populacji, ale także będzie skutkować praktyką, w której imigranci będą uczestniczyć i w której będą się czuć uznawani.

O autorze

Rinus Penninx jest profesorem etnologii i dyrektorem Instytutu Migracji i Etnologii (Institute for Migration and Ethnic Studies – IMES) Uniwersytetu Amsterdamskiego od 1993 r. Od 1999 r. jest także współprzewodniczącym International Metropolis.

Od wielu lat pisze o migracji, polityce mniejszościowej i etnologii. Jego raport „Ethnic Minorities” (1979) dla holenderskiej rady naukowej Dutch Scientific Council for Government Policy (WRR) stworzył punkt startowy dla polityki integracyjnej w Niderlandach. W latach 1978–1988 pracował jako badacz w Departamencie Badań i Rozwoju Ministerstwa Opieki Społecznej, Zdrowia i Kultury, zajmując się szczególnie badaniami dotyczącymi migracji i integracji imigrantów w Niderlandach.

Jego ostatnie publikacje w języku angielskim to „Newcomers: Immigrants and their descendants in the Netherlands 1550–1995” (z Janem Lucassen), Het Spinhuis Publishers 1997; „Immigrant Integration: the Dutch case” (z Hansem Vermeulen), Het Spinhuis Publishers 2000; „Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960–1993” (z Judith Roosblad), Berghahn Books 2000; „Western Europe and its Islam” (z Janem Rath, Kees Groenendijk i Astrid Meyer), Brill 2001, oraz „Citizenship in European Cities” (z Karen Kraal, Marco Martiniello i Stevenem Vertovec), Ashgate 2004.

Bibliografia

- Alexander Michael (2003), *Comparing local policies towards migrants as an expression of Host-Stranger relations*. Praca doktorska, Universiteit van Amsterdam
- Bade K. (red.) (1987), *Population, labour and migration in 19th- and 20th-century Germany*. Leamington Spa: Berg
- Baubock R. (red.) (1994), *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury

- Baubock R., A. Heller and A. R. Zolberg (red.) (1996), *The Challenge of Diversity. Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Avebury
- Bousetta Hassan (1997), *Citizenship and Political Participation in France and the Netherlands: Reflections on Two Local Cases*, *New Community*, 23 (2) 215–231
- Brochmann G., A. Fadloulah i M. Poulain (1993), *Political and demographic aspects of migration flows to Europe*. Strasbourg: Council of Europe
- Brubaker R. W. (red.) (1989), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America
- Brubaker R. W. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press
- Caestecker F. (1993), *Ongewenste gasten. Joodse vluchtelingen en migranten in de dertiger jaren*. Brussel: VUB-press
- Canatan K., C. H. Oudijk i A. Ljamai (2003), *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën*. Rotterdam: COS June
- Castles S. i M. J. Miller (1998), *The age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Houndmills/New York: Palgrave (drugie wydanie)
- Crul M. (1999), *Turkish and Moroccan Sibling Support and School Achievement Levels: An optimistic View*. *Netherlands Journal of Social Sciences*, 35,2, pp. 110–128
- Crul M. (2002), *Success breeds success. Moroccan and Turkish student mentors in the Netherlands*. *International Journal for the advancement of Counselling*, 24, 275–287, 2002
- Crul M. and H. Vermeulen (2003), *The second generation in Europe, Introduction*, *International Migration Review*, 37 (3) 965–986. (Wydanie specjalne IMR "The future of the second generation: the integration of migrant youth in six European Countries", red. Crul i Vermeulen)
- Desle E, R. Lesthaeghe and E. Witte (red.) (1993), *Denken over migranten in Europa*. Brussel: VUB-press
- Doomernik J. (1991), *Turkse moskeeën en maatschappelijke participatie. De institutionalisering van de Turkse islam in Nederland en de Duitse Bondsrepubliek*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie
- Elias N. i J. Scotson (1965), *The Established and the Outsiders – a sociological inquiry into community problems*. London: Sage Publications
- Entzinger H. i R. Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*. Raport dla Komisji Europejskiej, sierpień 2003
- European Commission [Komisja Europejska] (2000), *Communication on a Community Immigration Policy*. 22 listopada
- European Commission [Komisja Europejska] (2003), *Communication on Immigration, Integration and Employment*. 3 czerwca
- Favell A., (2000), *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Houndmills/Basingstoke: Macmillan
- Fennema M. i J. Tillie (1999), *Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25 (4) 703–726
- Fennema M. i J. Tillie (2001). *Civic Communities in a Multicultural Democracy*. *Connections*, 24 (1) 26–41
- Freeman G. (1995), *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*. *International Migration Review*, 29: 881–902
- Groenendijk C. A. i P. E. Minderhoud, *De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asyl*. In: W. A. Brusse, D. Breeders and R. Griffith (red.), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid*. Utrecht: Lemma BV, str. 137–162

- Guiraudon V. (1998), *Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands*. W: C. Joppke (red.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: OUP
- Hammar T. (1985), *European Immigration Policy. A Comparative Study*. London: Cambridge University Press
- Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in an World of International Migration*. Aldershot: Avebury
- Hansen R. i P. Weil (2001), *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Houndmills/New York: Palgrave
- Haug W., P. Compton i Y. Courbage (red.) (2002), *The demographic characteristics of immigrant populations*. Strasbourg: Council of Europe Publishing
- Heitmeyer W., J. Müller & H. Schroder (1997), *Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Herbert U. (1990), *A history of foreign labor in Germany, 1880–1980*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Hoerder D. (1985), *Labor migration in the Atlantic economies. The European and North American working class during the period of industrialization*. Westport, Conn: Greenwood Press
- Holmes C. (1988), *John Bull's island. Immigration and British society, 1871–1971*. London: MacMillan
- IOM (2003), *World Migration 2003. Managing Migration; Challenges and responses for people on the move*. IOM, Genewa
- Karakasoglu Y. (1997), *Türkische Muslime in Nordrhein Westfalen*. Duisburg: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW
- Karakasoglu Y. i S. Koray (1996), *Islam and Islamic organizations in the Federal Republic of Germany. A short summary of study of the Zentrum für Türkeistudien on Islamic organizations in Germany*. Birmingham: Centre for the Study of Islam and Christian–Muslim relations
- Kymlicka W. (1995), *Multicultural Citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press
- Landman N. (1992), *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: VU-uitgeverij
- Lequin Y. (red.) (1988), *La mosaïque France. Histoire des étrangers et de l'immigration en France*. Paryż
- Lunn K. (red.) (1985), *Race and labour in twentieth-century Britain*. London: Cass
- Migration Policy Group (2004), *Introduction and Language Training*. Issue Paper no. 1, MPG. Dokument na seminarium European Seminar on the Introduction of Newly Arrived Immigrants and Refugees, zorganizowane przez holenderskie Ministerstwo Integracji we współpracy z holenderskim Ministerstwem Sprawiedliwości i przy wsparciu Komisji Europejskiej, Kopenhaga, February 5–6, 2004
- Moore D. (2001), *Ethnicite et Politique de la Ville en France et en Grande-Bretagne*. Paris: L'Harmattan
- Morelli A. (red.) (1992), *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la prehistoire a nos jours*. Bruksela: Editions Vie Ouvriere
- Niessen J. (2004), *Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates*. Brussel: MPG
- Noiriel G. (1988), *Le creuset français. Histoire de l'immigration, XIX–XXe siecles*. Paryż: Seuil
- OECD (2001), *Trends in International Migration*, Paris
- Oezbek Y. i S. Koray (1998), *Muslim voices. A stranger within? Sekcja dotycząca Niemiec, Część I i II*. Essen: Zentrum für Türkeistudien

- Ogelman N., J. Money i Ph. Martin (2002), *Immigrant Cohesion and Political Access in Influencing Foreign Policy*, SAIS Review XXII (2)
- Ogelman N. (2003), *Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics Among Germany's Turks*. International Migration Review, str. 163–193
- Park R. and E. Burgess (1921), *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press
- Penninx R. (2000), *Het dramatische misverstand*. In: J. E. Overdijk-Francis en H.M.A.G. Smeets, *Bij nader inzien. Het integratiedebat op afstand bekeken*. Infoplus minderheden, Houten/Lelystad: Bohn, Stafleu&Van Loghum/ Koninklijke Vermande, 27–49
- Penninx R. (2001), *Immigrants and the dynamics of social exclusion – Lessons for antidiscrimination policies*. W: Flip Lindo i Mies van Niekerk, *Dedication and Detachment. Essays in Honour of Hans Vermeulen*. Amsterdam: Het Spinhuis, 193–211
- Penninx R., K. Kraal, M. Martiniello i S. Vertovec (2004), *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate
- Penninx R. i 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*, Nowy Jork/Oxford: Berghahn Books
- Penninx R. i Marlou Schrover, *Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*. In: Jan Lucassen en Arie de Ruijter, *Nederland Multicultureel en Pluriform? Een aantal conceptuele studies*. Amsterdam: Aksant 2002, 279–322
- Penninx R. i B. Slijper (1999), *Voor elkaar? Integratie, vrijwilligerswerk en organisaties van migranten*, IMES/Uitgeverij Het Spinhuis, Amsterdam
- Rath J., R. Penninx, K. Groenendijk i A. Meyer (2001), *Western Europe and its Islam*. Leiden/Boston/Koln: Brill
- Rogers A. i J. Tillie (2001), *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot: Ashgate
- Salt J., J. Clarke i Ph. Wanner (eds) (2004), *International labour migration*. Strasbourg: Council of Europe Publishing
- Schrover M. (2003), *Immigrant organizations in the Netherlands, Then and Now*. Referat na warsztaty "Paths of Integration: Similarities and Differences in the Settlement", Osnabrueck, czerwiec 19–21, 2003, www.imis.uni-osnabrueck.de/biling/papers/schrover.pdf
- Simmel G. (1908), *The Stranger*. W: K. H. Wolff (red.), *The Sociology of Georg Simmel*. Nowy Jork: Free Press
- Spencer S. (2003), *The Challenges of Integration for the EU*. Publikacja na witrynie WWW Migration Policy Institute, 1 października, 2003: <http://www.migrationinformation.org>
- Soysal Y. N. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press
- Sunier Th. (1996), *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Sunier Th. (1999), *Niederlandisch-Islamische Staatsbürgerschaft? Ansichten über Islam, Bürgerschaft und Bürgerrechte unter türkische Jugendlichen in den Niederlanden*. W: W. D. Bukow & M. Ottersbach (QAS), *Der Fundamentalismus-verdacht. Plldoyer für eine Neuorientierung der Forschung im Umgang mit allochtonen Jugendlichen*, 85–97. Opladen: Leske und Budrich
- Suessmuth-report (2001), *Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"*, 4 czerwca
- Vermeulen H. (red.) (1997), *Immigrant policy for a multicultural society. A comparative study of integration, language and religious policy in five Western European countries*. Brussel/Amsterdam: MPG/IMES

- Vermeulen H. i R. Penninx (red.) (1994), *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Vermeulen H. i R. Penninx (red.) (2000), *Immigrant integration. The Dutch case*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Vermeulen H. i B. Slijper (2003), *Multiculturalisme in Canada, Australië en de Verenigde Staten. Ideologie en Beleid, 1950–2000*. Amsterdam: Aksant
- Weil P. (2000), *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*. W: A. Aleinikoff and D. Klusmeyer (red.), *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington DC: Carnegie Foundation
- Wolff R., A. van Heelsum i 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
- Young I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, N. J.: Princeton University Press
- Zolberg A. i A. J. Clarkin (Eds), *Sharing Integration Experiences: Innovative Community Practices on Two Continents*. International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship, New School University, New York 2003.

II. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

Typy migracji w Europie – konsekwencje i wyzwania dla polityki

Europejska Konferencja Ludnościowa 2005 Demograficzne wyzwania dla spójności społecznej

Konferencja Rady Europy zorganizowana przez Europejski Komitet ds. Ludności we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym oraz Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy,

**Hemicycle, Palais de l'Europe, Strasbourg,
7–8 kwietnia 2005 r.**

SESJA 3

Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

**Typy migracji w Europie:
konsekwencje i wyzwania dla polityki**

*Profesor John Salt
Wydział Badań Migracji
University College Londyn*

Spis treści

SEKCJA 1. RAMY ANALIZY	31
1.1. Problemy koncepcji i definicji	31
1.2. Jakie są obecnie główne typy migrantów w Europie?	31
1.3. Ramy analizy	32
1.3.1. Strumienie wejściowe migracji	32
1.3.2. Charakter następstw	33
1.3.3. Regionalna dystrybucja migrantów	33
1.3.4. Interakcje pomiędzy typami migrantów i charakterem następstw	35
1.4. Struktura opracowania	35
SEKCJA 2. NATURA STRUMIENI MIGRACJI	35
2.1. Porównanie skali strumieni migracji	35
2.2. Migracja związana z pracą	36
2.2.1. Migranci wysokowyzkwalifikowani	38
2.2.2. Pracownicy o niższych kwalifikacjach	40
2.2.3. Migranci na pobyt stały	41
2.2.4. Tymczasowi migranci zarobkowi	41
2.2.5. Skutki migracji zarobkowej – podsumowanie	42
2.3. Migracje rodzinne	44
2.3.1. Tendencje w migracji rodzinnej	44
2.3.2. Charakterystyka migracji rodzinnej	45
2.3.3. Konsekwencje migracji rodzinnej	47
2.3.4. Migracja rodzinna – podsumowanie rezultatów	51
2.4. Studenci obcokrajowcy	52
2.4.1. Tendencje w migracji studentów	52
2.4.2. Charakterystyka studentów obcokrajowców	52
2.4.3. Następstwa przyjmowania studentów obcokrajowców	54
2.5. Ubiegający się o azyl	56
2.5.1. Tendencje dotyczące liczby ubiegających się o azyl	56
2.5.2. Charakterystyka ubiegających się o azyl	56
2.5.3. Implikacje związane z ubiegającymi się o azyl	57
SEKCJA 3. PODSUMOWANIE	58
3.1. Implikacje dla rynku pracy	58
3.2. Implikacje dla sektora edukacyjnego	60
3.3. Implikacje dla sektora opieki zdrowotnej	61
3.4. Implikacje dla sektora nieruchomości	62
Bibliografia	63

Lista tabel

Tabela 1. Rama analizy	33
Tabela 2. Dystrybucja geograficzna cudzoziemców w wybranych krajach Europy, 2001 r.	34
Tabela 3. Strumienie imigracji wpływające do wybranych krajów europejskich, ostatni dostępny rok (1) (w tysiącach)	36
Tabela 4. Napływ obcej siły roboczej do wybranych krajów europejskich, 1998–2002 (w tysiącach)	37
Tabela 5. Delegowanie pracowników wewnątrz firm w wybranych krajach europejskich, 1998–2001 (w tysiącach)	38
Tabela 6. Migranci zarobkowi – obszary oddziaływania	43
Tabela 7. Napływ z powodu łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich, 1998–2003 (w tysiącach)	45
Tabela 8. Członkowie rodzin, mający prawo do korzystania z procedur łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich	46
Tabela 9. Warunki wymagane od migrantów przybywających w ramach procedur łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich	47
Tabela 10. Uprawnienia osób, które biorą udział w procedurach łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich	48
Tabela 11. Wymagania dotyczące pomocy, opieki i opieki medycznej dla starszych, międzynarodowych imigrantów w Europie	50
Tabela 12. Migranci rodzinni – obszary oddziaływania	51
Tabela 13. Napływ studentów obcokrajowców do wybranych krajów europejskich, 1998–2003 (w tysiącach)	53
Tabela 14. Liczba studentów obcokrajowców w wybranych krajach europejskich, 2001	53
Tabela 15. Liczba obcokrajowców, z podziałem na poziom wykształcenia w wybranych krajach europejskich, rok 2001 lub ostatni dostępny	54
Tabela 16. Studenci obcokrajowcy i ich pola implikacji	55
Tabela 17. Ubiegający się o azyl w wybranych krajach europejskich, 1998–2003	56
Tabela 18. Ubiegający się o azyl – obszary oddziaływania	57

Dziękuję za pomoc w przygotowaniu niniejszego raportu Panu Jamesowi Clarke'owi.

SEKCJA 1. RAMY ANALIZY

1.1. Problemy koncepcji i definicji

Jako politycy i pracownicy naukowcy spotykamy się z zamętem w obecnie toczzonej debacie na temat migracji. Brak jest jasnych koncepcji. Wykorzystuje się statystyki raczej do zwrócenia uwagi na zagrożenia niż jako źródło informacji. Często prezentowany jest wyjątkowo zawężony obraz przemieszczeń ludności.

Odpowiedź na pytanie „czym jest migracja?” nie jest sprawą prostą. Migracja międzynarodowa jest podkategorią szerszego pojęcia „przemieszczenia”, obejmującego różne typy i formy ludzkiej mobilności (od dojeżdżania do pracy, do opuszczenia na stałe kraju). Definicja migracji jest więc kwestią arbitralnej decyzji, uwarunkowanej czasowo. Strumienie migracyjne są to przemieszczenia dynamiczne, obejmujące różne typy ludzi i motywacji, odgrywają różne role i niosą ze sobą różne skutki dla społeczeństw przyjmujących, podlegają wpływom i oddziaływaniu różnych czynników i instytucji.

W kolejnych raportach rocznych, przygotowywanych dla Rady Europy, a dotyczących aktualnych tendencji międzynarodowej migracji w Europie wskazywałem, jak złożone mogą być typologie migracyjne. Na przykład pojęcie *migracji stałej* oznacza decyzję o stałym pobycie w nowym kraju – ale obecnie decyzja o stałym pobycie wynika często dopiero z wcześniejszych migracji tymczasowych, być może w związku z *łączeniem rodzin czy ich tworzeniem*. Jak wskazują doświadczenia, większość migracji dobrowolnej w ostatnich dziesięcioleciach tworzyli *czasowi migranci zarobkowi* – wyjątkowo zróżnicowana grupa, która obejmuje opiekunki do dzieci i pomoce domowe, pracowników rolnych i budowlanych, personel hotelowy, gastronomiczny, sprzątaczkę oraz wysoko wykwalifikowanych pracowników różnych korporacji. Instytucje związane z ochroną zdrowia i edukacją aktywnie rekrutowały i rekrutują pracowników zagranicznych na różne okresy zatrudnienia, a uniwersytety starają się, z powodzeniem, przyciągać większą liczbę *studentów z zagranicy*. Prawo migracyjne musi także w pewnym stopniu brać pod uwagę dużą liczbę *turystów i osób podróżujących w interesach*. Dla niektórych z nich krótkie podróże zagraniczne są wyjazdami, w trakcie których gromadzą informacje, które ostatecznie prowadzą do przemieszczeń o dłuższym horyzoncie czasowym; dla innych podróz w interesach jest substytutem dla dwu- lub trzyletniego oddelegowania przez korporację. Ważne jest jednak, aby te zróżnicowane grupy nie były rozpatrywane całkowicie w oderwaniu od siebie, ponieważ jeden typ migracji czy podróży może przekształcić się w inny.

1.2. Jakie są obecnie główne typy migrantów w Europie?

Ocena skali migracji jest ważna z wielu powodów, m.in. ze względu na jej wpływ na wielkość populacji jako takiej. Statystyki migracyjne kryją w sobie niezliczoną przyczyn i zróżnicowań przebiegu procesów przemieszczeń. Zarówno sami migranci, jak i wielość różnych instytucji, włącznie z rządami, pracodawcami, związkami zawodowymi i grupami zajmującymi się prawami człowieka, mają swoje powody promowania lub ograniczania przemieszczeń. Migracje, które spotykamy, są wynikiem zróżnicowanych procesów, które z kolei różnicują się w zależności od typów przemieszczeń.

Na przykład, łączenie rodzin jest powszechnie akceptowane jako podstawowe prawo człowieka i stanowi podstawę imigracji, jak i emigracji bliskich krewnych. Inne typy przemieszczeń mają całkiem inne korzenie i rozwijają się w inny sposób. Instytucje edukacyjne odgrywają wiodącą rolę w promowaniu i selekcji studentów zagranicznych – i w tym przypadku nie obowiązują żadne kontyngenty. W odróżnieniu od tego, w niektórych krajach określono kontyngenty dla pracowników o niskich kwalifikacjach, zatrudnianych w hotelarstwie i przetwórstwie spożywczym. Zupełnie inne okoliczności towarzyszą migracjom emerytów, gdzie ruchy są zazwyczaj wynikiem decyzji osobistych, regulowanych przez system ubezpieczeń społecznych i emerytur.

Niezależnie od tego zróżnicowania, polityczny i medialny dyskurs w Europie zmierza w kierunku uproszczonego spojrzenia na migrację międzynarodową. Na przykład, debaty dotyczące azylu zostały szczególnie spolaryzowane pomiędzy obrońcami prawa do azylu z jednej strony, a jej przeciwnikami,

których stanowi część prasy publikująca pełne nienawiści artykuły na ich temat. Jednym ze sposobów osiągnięcia w miarę obiektywnego poglądu jest uznanie, że nawet w ramach jednej kategorii „ubiegających się o azyl” istnieje ogromne zróżnicowanie.

Starający się o prawo do azylu przybywają do Europy z różnych powodów, pochodzą z różnych krajów, posiadają różnorakie wykształcenie i umiejętności. Niektórzy przybywają sami, inni z rodzinami. Istnieje także rosnąca liczba małoletnich ubiegających się o azyl, którym nie towarzyszą dorośli opiekunowie. Strumienie migracyjne w poszczególnych krajach również cechuje niejednorodność. W W. Brytanii na przykład, migrację zarobkową stanowią od lat Irlandczycy (wjeżdżający w ramach wspólnej strefy podróżowania), obywatele innych państw UE posiadający prawo swobodnego wjazdu i zezwolenie na pracę (niektórzy z osobami towarzyszącymi, pozostającymi na ich utrzymaniu), pracownicy wakacyjni, opiekunki do dzieci, pomoce domowe, sezonowi pracownicy rolni, pracownicy wysoko wykwalifikowani, podejmujący zatrudnienie w nowych sektorach technologicznych, jak również duchowni.

Krótko mówiąc, strumienie migracji są wyjątkowo zróżnicowane. Ludzie przemieszczają się z różnych powodów, ich okres pobytu i działania w nowym miejscu jest też zróżnicowany. Jednocześnie, każdego roku tysiące ludzi wraca do swojej ojczyzny lub migruje do jeszcze innych krajów. Obywatele państw europejskich stanowią część tego ruchu w obu kierunkach.

1.3. Ramy analizy

Dla celów niniejszego studium wybrano cztery główne strumienie migracji: pracę, rodzinę, studia i azyl. Od początku intencją obecnego opracowania było przedstawienie istoty zagadnienia na poziomie ogólnym. Wszelka próba szczegółowej analizy związków pomiędzy różnymi typami strumieni migracyjnych i równie szerokiego zakresu potencjalnych ich konsekwencji szybko wskazuje, że poziom złożoności i szczegółowości czyni zadanie niemożliwym do wykonania. Nie jest więc zaskoczeniem, że zadanie takie nigdy wcześniej nie było realizowane. Dlatego też to, co jest zawarte w niniejszym referacie, jest w dużym stopniu pierwszym krokiem w kierunku łączenia strumieni migracji z ich konsekwencjami.

Ramą analizy jest macierz, która łączy typy strumieni wejściowych migrantów ze zbiorem obszarów ich następstw. Uwaga koncentruje się tu na skutkach w krajach docelowych, a nie pochodzenia. Stanowiąca punkt początkowy struktura została zilustrowana w Tabeli 1.

1.3.1. Strumienie wejściowe migracji

Poziomy opisujące główne strumienie migracji można dalej dzielić pod względem narodowości, motywów, czasu pobytu, pochodzenia i wykształcenia/przygotowania zawodowego. Na przykład, przy wjazdach związanych z pracą, kategoria osób wysoko wykwalifikowanych obejmuje różnego rodzaju specjalistów, w tym fachowców i wyższą kadrę kierowniczą. Wielu spośród nich przemieszcza się w ramach międzynarodowych organizacji korporacyjnych. Omawiana kategoria stanowi często zasoby ludzkie, które rządy świadomie zachęcają do przybycia. W odróżnieniu od nich, nisko wykwalifikowani pracownicy dostają się do kraju docelowego innymi sposobami, wielu podejmuje pracę sezonową lub tymczasową. Często są w stanie podejmować różnego rodzaju zajęcia.

Wśród migrantów, którzy otrzymują prawo wjazdu ze względu na powiązania rodzinne, można również stwierdzić zróżnicowanie co do skali i skutków, w zależności czy chodzi o tworzenie, czy łączenie rodzin. Nie bez znaczenia jest wiek migrantów. Przy ocenie wpływów migrantów na społeczności przyjmujące oraz na migrantów i ich rodziny należy brać pod uwagę, czy są to osoby starsze czy dzieci. Podobnie studenci i starający się o azyl tworzą różną grupę (strumienie) w ramach głównych ścieżek wjazdu.

Tabela 1. Rama analizy

Typ migracji	Rynek pracy	Edukacja	Służba zdrowia	Mieszkalnictwo
<i>Praca</i> <ul style="list-style-type: none"> • Wysoko wykwalifikowani • Nisko wykwalifikowani • Tymczasowi • Stali 	<ul style="list-style-type: none"> • przestrzenne <ul style="list-style-type: none"> – krajowe – lokalne • instytucjonalne • społeczne <ul style="list-style-type: none"> – indywidualne – wspólnotowe	...	...	...
<i>Rodzina</i> <ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie • Łączenie • Starsi • Młodzi	...	...	...	...
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Studenci</i> • Edukacja • Stażyści i praktykanci	...	...	...	...
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Uchodźcy i azylanci</i> • Poszukujący azylu • Uchodźcy • Ochrona tymczasowa	...	...	...	...

1.3.2. Charakter następstw

Duże ruchy ludności do i z kraju mogą mieć szerokie implikacje społeczne i ekonomiczne. Wybrano cztery główne obszary, a w każdym z nich do analizy wyselekcjonowano pewne skutki migracji: rynek pracy, edukację, służbę zdrowia i opiekę społeczną, mieszkalnictwo. W każdej z nich wskazano trzy typy następstw: przestrzenne, instytucjonalne i społeczne.

W kategoriach przestrzennych, różne typy migrantów niosą ze sobą następstwa na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym. Do pewnego stopnia skutki migracji różnicują ze względu na położenie geograficzne, stopnie koncentracji wpływające np. na możliwości służby zdrowia i szkolnictwa, dostępność i jakość mieszkań oraz bezrobocie lub brak pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach. Występują także skutki dotyczące konkretnych instytucji, takich jak pracodawcy, szkoły i szpitale oraz związki zawodowe. Instytucje te mogą mieć z kolei wpływ na proces integracji imigrantów, ułatwiając go lub nawet przygotowując programy integracji. Mogą one mieć pozytywny lub negatywny wpływ na skalę i charakter przemieszczeń. Skutki społeczne imigracji występują na poziomie indywidualnym i wspólnotowym, w krajach i regionach docelowych (jakkolwiek uznaje się, że jednostki i społeczności w krajach pochodzenia również są nimi dotknięte).

1.3.3. Regionalna dystrybucja migrantów

Lokalne konsekwencje przepływów migrantów zależą w dużej mierze od stopnia ich regionalnej koncentracji. Koncentracje różnią się znacząco, przy czym główne zmienne determinujące odnoszą się do położenia krajów przyjmujących, ich geograficznego ukształtowania wewnętrznego (w tym obecność „escalator regions”, czyli miejsc gdzie najszybciej można zrobić karierę – Fielding, 1993), sieci migrantów oraz rządowej polityki regionalnej i polityki rozmieszczenia imigrantów w różnych częściach kraju (jak to się dzieje w przypadku poszukujących azylu w niektórych państwach). Tam, gdzie występują koncentracje migrantów, skutki napływu nowych strumieni imigrantów będą ogólnie większe (jakkolwiek uznaje się, że na obszarach, w których jest bardzo mało imigrantów lub nie ma ich wcale, przybycie nawet niewielkiej grupy może mieć nieproporcjonalnie duże skutki społeczne). Konieczne jest ogólne podsumowanie różności rozmieszczenia migrantów w krajach o zróżnicowanych obszarach. Usiłuje to przedstawić Tabela 2, w oparciu o dane OECD (2004).

Tabela 2. Dystrybucja geograficzna cudzoziemców w wybranych krajach Europy, 2001 r.

Kraj	Koncentracja w regionach innych niż wiejskie (1) (a)	Koncentracja w regionach „bogatszych” (2) (b)	Regiony o największej liczbie cudzoziemców (c)	
			Nazwa	Częstotliwość występowania cudzoziemców (3)
Austria	2,2	2,8	Wiedeń	2,0
Belgia	1,9	1,5	Bruksela	3,0
Republika Czeska	2,2	3,4	Praga	2,6
Finlandia	2,5	2,5	Uusimaa	1,8
Francja	3,0	3,0	Ille de France	2,3
Niemcy	2,1	2,1	Düsseldorf	1,4
Grecja	2,7	2,5	Attkiti	1,8
Węgry	1,4	2,0	Centralne Węgry	1,8
Włochy	3,7	5,3	Lombardia	1,7
Niderlandy	1,7	1,5	Zuid-Holland	1,3
Norwegia	2,3	2,3	Oslo o Akerhus	1,8
Portugalia	1,8	1,8	Lisboae Vale do Tejo	1,9
Słowacja	4,2	4,2	Region bratysławski	3,1
Hiszpania	1,4	1,9	Madryd	2,0
Szwecja	2,2	2,2	Sztokholm	1,8
Szwajcaria	3,4	1,6	Zurych	1,1
W. Brytania	2,6	2,0	Śródmieście Londynu	5,6

Źródło: OECD (2004); badanie siły roboczej we Wspólnocie Europejskiej (Eurostat).

1. Stosunek proporcji cudzoziemców w obszarach innych niż wiejskie w porównaniu do całego kraju. Na przykład w Austrii proporcja cudzoziemców do całości populacji w obszarach innych niż wiejskie jest 2,2 raza większa niż proporcja cudzoziemców w Austrii jako całości.
2. Stosunek proporcji cudzoziemców w obszarach „bogatszych” – o PKB na głowę wyższych niż średnia krajowa – w porównaniu do całego kraju. Na przykład w Słowacji proporcja cudzoziemców do całości populacji w obszarach „bogatszych” jest 4,2 razy większa niż proporcja cudzoziemców w Słowacji jako całości.
3. Częstotliwość występowania cudzoziemców odnosi się do stosunku pomiędzy liczbą cudzoziemców mieszkających w regionie (% całości populacji w danym regionie) do całkowitej liczby cudzoziemców w kraju (% całości populacji). Na przykład, cudzoziemcy stanowią 16,9% ludności lokalnej w Wiedniu, podczas gdy cała ludność cudzoziemska stanowi 8,4% całości populacji w Austrii. W tym przypadku częstotliwość występowania cudzoziemców w Wiedniu wynosi 2.

Tabela 2 wskazuje na fakt, że legalni cudzoziemcy są głównie mieszkańcami miast, mają tendencje do osiedlania się w obszarach bogatszych, i że w pewnych regionach jest ich znacząco więcej niż wskazywałby ich ogólny udział. Kolumna (a) pokazuje, że istnieją jednakże różnice pomiędzy krajami przyjmującymi: tendencja do osiedlania się w obszarach innych niż wiejskie jest szczególnie wyraźna w Słowacji, Włoszech, Szwajcarii i Francji. W odróżnieniu od tego, i pomimo wciąż widocznej dominacji w obszarach miejskich, migranci na Węgrzech, w Hiszpanii, Niderlandach, Portugalii i Belgii są osiedleni bardziej jednorodnie. Ponadto, to regiony bogatsze („escalator regions”) stanowią bieguny przyciągające migrantów; zjawisko to jest szczególnie widoczne we Włoszech, Słowacji, Republice Czeskiej i Francji (kolumna (b)). W kolumnie (c) wymieniono dla każdego z krajów regiony, w których częstotliwość występowania cudzoziemców jest najwyższa. Region w Wielkiej Brytanii, w którym częstotliwość występowania cudzoziemców jest najwyższa (śródmieście Londynu), ma ich prawie pięć razy więcej niż miałby w przypadku równomiernego rozproszenia cudzoziemców w całym kraju. Słowacja i Belgia również charakteryzują się dużą częstotliwością występowania cudzoziemców w regionach największej koncentracji (Bratysława i Bruksela). W odróżnieniu od tego, częstotliwość jest relatywnie niska w Szwajcarii (Zurych), Niderlandach (Zuid-Holland) i Niemczech (Düsseldorf); wszystkie te kraje nie mają megapolitalnego centrum.

1.3.4. Interakcje pomiędzy typami migrantów i skutkami migracji

Zakres analizy podjętej w tym opracowaniu jest uwarunkowany założeniem, iż zarówno strumień migrantów, jak i obszary skutków ich przybycia są dynamiczne. Na strumienie migracji wpływają warunki w kraju pochodzenia i w innych potencjalnych krajach docelowych, jak również w końcowym kraju docelowym – który może się jednakże okazać krajem tranzytowym. Obszary, co do których rozważane są skutki migracji charakteryzują się same z siebie dynamizmem, ale podlegają niemniej jednak także wpływowi migracji. Mamy do czynienia w kraju docelowym z procesem w pewnym sensie „negocjacji” pomiędzy jednostkami w danym strumieniu migracji a ochroną zdrowia, rynkiem pracy itp., prowadzącym do jakiejś formy relacji, opartej na wypracowaniu wspólnych ustaleń. Dlatego też jest to interakcja dwukierunkowa, w której rolę pośrednika pełnią władze zarówno krajowe, jak i lokalne.

Stąd przyjmuje się hipotezę, że każdy migrant ma własne niepowtarzalne doświadczenie migracyjne, którego nie da się przedstawić uznając migrację międzynarodową za jednorodny strumień ludzi. Jednakże migranci przybywający do kraju docelowego w określony sposób (określoną trasą), mają, z definicji, pewną wspólną charakterystykę i biorą udział w podobnych interakcjach ze środowiskiem, do którego przybywają. Każda z tych grup migrantów będzie wchodzić w interakcje z obszarami następstw dla kraju przyjmującego, czasami w podobny sposób, czasami w sposób zróżnicowany. Na przykład skutki dla rynku pracy w przypadku przybycia dorosłego, wysoko wykwalifikowanego pracownika będą inne niż w przypadku młodego praktykanta, poszukującego doświadczenia zawodowego. Dziecko jako imigrant będzie miało inne wymagania opieki zdrowotnej niż krewny w starszym wieku. Student jako imigrant będzie włączony w inny wymiar rynku nieruchomości niż osoba delegowana wewnątrz firmy. Ale istnieją także podobieństwa: na przykład, młodzi migranci, niezależnie od sposobu przybycia, zazwyczaj korzystają w mniejszym stopniu ze służby zdrowia.

Celem tego opracowania nie jest ocena kosztów i korzyści migracji, ale próba objaśnienia złożoności strumieni migracji międzynarodowej oraz skutków dla kraju przyjmującego w kategoriach zmiennych wskazanych powyżej i przy tym zasygnalizowanie mniej namacalnych i policzalnych rezultatów migracji, jak również wskazanie na wymiar bardziej ekonomiczny migracji. Jest to więc próba ukazania kwestii wymagających równoważenia przy pomocy prowadzonej polityki strumieni wejściowych migrantów w całym kraju i jego poszczególnych regionach.

1.4. Struktura opracowania

Niniejsze opracowanie bierze pod uwagę w sposób systematyczny każdy ze strumieni migrantów, prezentując dane statystyczne dotyczące skali i składu każdego strumienia w celu zilustrowania (tam, gdzie jest to możliwe) skali i tendencji przemieszczeń. Omawiane są główne charakterystyki zaangażowanych podmiotów, a następnie prezentowane informacje podsumowujące, w postaci macierzy dla każdego strumienia, zawierające skutki napływu migrantów w wybranych obszarach. Ostatnia sekcja podsumowuje główne różnice pomiędzy strumieniami wejściowymi w czterech obszarach zainteresowania. Przedstawione dane i przykłady różnią się jakością i wymiarem opracowania i zostały wybrane z uwagi na ich dostępność.

SEKCJA 2. NATURA STRUMIENI MIGRACJI

2.1 Porównanie skali strumieni migracji

W Tabeli 3. zamieszczono podsumowanie strumieni migracji z podziałem na strumienie wejściowe dla wybranych krajów w ostatnich dostępnych latach. Ponieważ charakter źródeł danych różni się w zależności od kraju, porównanie bezpośrednie nie jest możliwe i wartości należy uznać jedynie za wskazówkę dotyczącą względnego rozmiaru strumieni napływających do krajów. Ponadto, indywidualne wjazdy nie muszą koniecznie być ujęte w wielkości strumienia łącznego. Dzieje się tak, ponieważ czasami dane pochodzą z różnych źródeł administracyjnych, podczas gdy strumień łączny jest uzyskiwany z krajowych źródeł statystycznych (takich jak rejestr ludności lub, w przypadku Wielkiej Brytanii, badania podróży – International Passenger Survey). Również inne drogi wjazdu niewymienione tutaj, ujmowane są w wartości sumarycznej.

W tabeli tej w celu zachowania spójności wykorzystano dane UNHCR, dotyczące osób poszukujących azylu. Jednakże statystyki dotyczące azylu, opublikowane w kilku krajach różnią się od danych przedstawionych przez UNHCR zazwyczaj dlatego, że dotyczą one innych faz procesu przyznawania azylu.

Tabela 3. Strumienie imigracji wpływające do wybranych krajów europejskich, ostatni dostępny rok^a (w tysiącach)

	Łącznie	Praca	Rodzina	Studia	Azyl ^b
Austria	75,0	24,9	27,0	4,5	32,3
Belgia	66,0	7,0	–	–	16,9
Republika Czeska	44,7	44,6	8,7	2,9	11,4
Dania	30,6	5,1	8,2	5,3	4,6
Finlandia	12,9	14,1	–	–	3,1
Francja	119,3	31,8	45,4	40,0	51,4
Niemcy	658,3	373,8	–	–	50,5
Grecja	12,3	–	–	–	8,2
Węgry	19,5	49,8	–	–	2,4
Irlandia	76,1	23,8	–	–	7,9
Włochy	388,1	92,4	–	–	7,3
Litwa	5,1	–	1,8	0,7	–
Luksemburg	11,0	27,3	–	–	–
Niderlandy	86,6	26,2	35,4	9,3	13,4
Norwegia	30,8	–	9,4	–	16,0
Polska	6,6	17,8	–	–	6,9
Portugalia	17,0	6,1	–	–	–
Rumunia	6,6	1,5	–	–	1,1
Słowacja	2,3	2,0	0,6	3,2	–
Słowenia	7,7	–	–	–	1,1
Hiszpania	443,1	41,6	–	–	5,8
Szwecja	47,6	3,3	24,4	4,0	31,4
Szwajcaria	103,8	41,9	43,2	11,6	21,1
Wielka Brytania	418,2	99,0	83,9	96,9	61,1

a Wartości dotyczą roku 2002 lub ostatniego dostępnego roku, za wyjątkiem przypadków, gdy dostępne były dane dla roku 2003.

b Wartości dla azylu dotyczą roku 2003, za wyjątkiem Włoch.

Źródło: Rada Europy, krajowe urzędy statystyczne, korespondenci OECD SOPEMI.

Widać wyraźnie, że dane dotyczące łączenia rodzin i strumieni studentów są bardzo niejednolite i że dane dotyczące wszystkich strumieni dostępne są tylko dla ośmiu krajów. Spośród tych ośmiu, strumień migracji związanej z poszukiwaniem azylu był największy w trzech państwach (Austria, Francja i Szwecja), z poszukiwaniem pracy w dwóch (Rep. Czeska i Wielka Brytania), a z łączeniem rodzin w trzech (Dania, Niderlandy i Szwajcaria). Biorąc pod uwagę problemy z interpretacją danych wspomnianych powyżej, prawdziwe będzie prawdopodobnie stwierdzenie, że w zależności od kraju, różnie się ocenia znaczenie różnych strumieni. Wynika z tego, że skutki migracji i reakcje polityczne na nie również będą niejednorodne.

2.2. Migracja związana z pracą

Skala i charakter napływu migrantów związanego z poszukiwaniem pracy, zostały omówione szczegółowo w pracy Salta i Clarka (2004) i nie ma potrzeby powtarzania tutaj tych informacji. W Tabeli 4. przedstawiono najnowsze dane dotyczące tendencji, ale – jak wskazuje przypis – porównywalność danych dla poszczególnych krajów ograniczona jest przez zastosowanie różnych metod liczenia (na przykład w krajach skandynawskich dane dotyczące migracji zarobkowej nie obejmują obywateli państw nordyckich) lub specjalne wydarzenia (takie jak ogłoszona w 1999 r. we Włoszech amnestia dla nielegalnych pracowników, która znacząco zwiększyła zarejestrowaną wielkość napływu, nie zwiększając odpowiednio wartości faktycznych). Generalnie, migracja związana z pracą podlega fluktuacjom, osiągając szczyt w początkach lat 90 następnie jest względnie stabilna, wykazując jednakże w pewnych krajach ostatnio tendencje wzrostowe.

Tabela 4. Napływ obcej siły roboczej do wybranych krajów europejskich, 1998–2002 (w tysiącach)**(a) Kraje Europy Zachodniej**

	1998	1999	2000	2001	2002
Austria (1)	15,4	18,3	25,4	27,0	24,9
Belgia	7,3	8,7	705	7,0	–
Dania (2)	3,2	3,1	3,6	5,1	–
Finlandia	3,2	3,0	3,6	14,1	–
Francja	14,6	22,9	25,9	31,8	–
Niemcy	275,5	304,9	333,8	373,8	–
Irlandia (3)	3,8	4,6	15,7	30,0	23,8
Włochy (3)	182,0	219,0	145,3	92,4	–
Luksemburg (4)	22,0	24,2	27,3	–	–
Niderlandy(9)	–	–	27,7	30,2	26,2
Portugalia	2,6	4,2	7,8	6,1	–
Hiszpania (6)	53,7	56,1	74,1	41,6	–
Szwecja	2,4	2,4	3,3	3,3	–
Szwajcaria (7)	26,4	31,5	34,0	41,9	–
W. Brytania (8)	68,0	61,2	86,5	76,2	99,0

(b) Kraje Europy Środkowej i Wschodniej

	1998	1999	2000	2001	2002
Bułgaria (9)	0,2	0,2	0,3	0,3	–
Republika Czeska (10)	49,9	40,3	40,1	40,1	44,6
Węgry	26,3	34,1	40,2	47,3	49,8
Polska (11)	–	17,1	17,8	–	–
Rumunia (12)	1,3	1,5	–	–	–
Słowacja (13)	2,5	2,0	1,8	2,0	–

Źródło: Rada Europy, krajowe urzędy statystyczne, korespondenci OECD SOPEMI.

Uwagi:

1. Daty dla wszystkich krajów obejmują wstępne zezwolenia na pracę dla obu kierunków.
2. Zezwolenia na pobyt wydane w związku z zatrudnieniem. Nie obejmuje obywateli państw nordyckich.
3. Pozwolenia na pracę wydane dla obywateli państw niebędących w UE.
4. Dane obejmują zarówno przyjazdy pracowników cudzoziemskich, jak i mieszkańców.
5. Liczba tymczasowych zezwoleń na pracę (WAV). Dane dla roku 2002 dotyczą okresu styczeń–wrzesień. (źródło–CWI.)
6. Przyznane zezwolenia na pracę.
7. Nie obejmuje pracowników sezonowych i transgranicznych.
8. Dane z Badania Siły Roboczej.
9. Zezwolenia na pracę, nowe i przedłużenia.
10. Zezwolenia na pracę wydane cudzoziemcom.
11. Liczba indywidualnych zezwoleń na pracę.
12. Nowe zezwolenia na pracę wydane dla obywateli państw obcych.
13. Udzielone zezwolenia na pracę. Obywatele Rep. Czeskiej nie potrzebują zezwolenia na pracę.

Pojawia się coraz więcej badań, z których wiele zostało omówionych w pracy Wannera (2004), które to zajmują się wpływem migracji na siłę roboczą i na szerszy kontekst ekonomiczny. Generalnie pokazują one, że wpływ lokuje się gdzieś pomiędzy neutralnym a lekko pozytywnym wymiarze całościowym. Istnieją jednakże widoczne skutki, związane z dystrybucją sektorową i geograficzną. Wypełniając nisze, w których brakuje pracowników o określonych kwalifikacjach, migranci umożliwiają bardziej efektywne działanie rynku pracy i zwiększają jego międzynarodową konkurencyjność. W konsekwencji, wiele rządów państw europejskich i pozaeuropejskich przyjęło politykę, mającą przyciągać imigrantów o określonych kwalifikacjach.

Nie istnieje jeden strumień migracji zarobkowej i w pewnych kontekstach trudno jest odróżnić migrację zarobkową od innych form migracji. Dla celów niniejszego studium zidentyfikowane zostały pewne podstawowe typy strumieni migracji zarobkowej, wraz z towarzyszącymi im skutkami w interesujących nas obszarach. Nawet wówczas, możliwe jest dokonanie dalszego podziału, co ilustruje podany poniżej przykład migrantów wysoko wykwalifikowanych.

2.2.1. Migranci wysoko wykwalifikowani

W ostatnich latach rośnie świadomość potrzeby rekrutacji i sprowadzania pracowników wysoko wykwalifikowanych z zagranicy. Nowoczesny przemysł i usługi w coraz większym stopniu opierają się na pozyskiwaniu, dyslokacji i wykorzystaniu ekspertów, w celu zwiększania wartości ich działań. Gdy eksperci ci nie są dostępni lokalnie, pracodawcy często importują ich z zagranicy. Brak jest jednakże uzgodnionego pojęcia lub definicji pracowników wysoko wykwalifikowanych. Jasne jest, że nie stanowią oni jednorodnej grupy, jakkolwiek w szerszym kontekście mogą zostać opisani jako specjaliści w swoim zawodzie, menadżerowie i personel techniczny (PMT – professional, managerial and technical). Grupa jako całość, składa się z szeregu w dużym stopniu zamkniętych i niekonkurujących podgrup, pośród których poziom i czas trwania szkolenia jest takiego rodzaju, że nie wymaga zbytnio zastępstwa.

Charakter wykonywanej pracy i wymagana wiedza ekspercka powodują dalsze komplikacje definicyjne, wynikające z dużego zróżnicowania tych czynników. Wykonywanie niektórych zawodów PMT jest w dużym stopniu związane z ogólnym wykształceniem uniwersyteckim, na poziomie pierwszego stopnia. W innych przypadkach, przygotowanie do zawodu jest związane z wykonywaną pracą i prowadzi do uzyskania dyplomu lub ogólnych kwalifikacji zawodowych. Możliwość wykonywania zawodu przez pracownika wysoko wykwalifikowanego jest czasami związana z wcześniejszą praktyką zawodową lub z kombinacją praktyki i kwalifikacji formalnych (takich jak MBA – Master of Business Administration). Niektóre zawody, które są słusznie łączone z wysokimi kwalifikacjami, mogą wymagać niewielkiego wykształcenia lub praktyki, opierając się na naturalnych talentach – przykładami mogą być tu sportowcy, artyści estradowi, muzycy itp. Wielu z nich cechuje się dużą mobilnością międzynarodową, ale rzadko są omawiani w literaturze dotyczącej migracji (wyjątkiem jest Todisco, 1993).

Motywacje migracji są różne. W większości przypadków, migracje odzwierciedlają priorytety pracodawców, którymi się kierują przy alokacji swoich pracowników w skali międzynarodowej. W innych przypadkach, przemieszczenia są skutkiem pojawiania się międzynarodowych projektów i konieczności czasowego zatrudnienia pracowników kontraktowych. U niektórych ludzi motywacje odzwierciedlają ich indywidualne decyzje i aspiracje, na przykład u artystów i osób przemieszczających się dla rozwoju prywatnej kariery i zdobywania wykształcenia. Niektóre osoby o wysokich kwalifikacjach mogą być specjalnie traktowani przez rządową politykę dotyczącą przyjmowania i zezwalania na pobyt i pracę (na przykład przedsiębiorcy lub osoby wyjątkowo zamożne).

Przedstawiony poniżej schemat próbuje zidentyfikować najważniejsze kategorie czasowych, wysoko wykwalifikowanych imigrantów i poprzez to, ilustruje złożoność strumienia migracyjnego jako całości.

1) *Delegowani przez korporacje (corporate transferees)*. Osoby te przemieszczają się między krajami w ramach wewnętrznych rynków pracy lub dużych organizacji zatrudniających. Dane numeryczne dotyczące tej kategorii są szacunkowe i tam, gdzie są dostępne, wartości są niskie (Tabela 5) – ale stanowi to częściowo odzwierciedlenie sposobu rejestrowania przemieszczeń i stosowania definicji przez organy statystyczne i administracyjne. Ich przemieszczenia spowodowane są szeregiem przyczyn i obejmują różne okresy. Często migracje te są powiązane z rozwojem kariery i wykształcenia, ale mogą także dotyczyć specjalistów z dziedziny produkcji, marketingu lub badań. W wypadku tych ostatnich, przemieszczenia, ogólnie mówiąc, odzwierciedlają strukturę organizacyjną pracodawców. Zazwyczaj osoby takie objęte są prywatnym ubezpieczeniem zdrowotnym, koszty szkoły dla ich dzieci oraz mieszkania pokrywane są przez pracodawcę. Pełnią rolę specjalistów na rynku pracy, co zwiększa wydajność pracowników lokalnych.

Tabela 5. Delegowanie pracowników wewnątrz firm w wybranych krajach europejskich 1998–2001 (w tysiącach)

	1998	1999	2000	2001
Austria *	0,2	1,0	1,2	1,9
Francja	1,1	1,8	2,2	2,3
Niderlandy	2,7	2,5	–	–
W. Brytania	22,0	15,0	16,0	17,0

Źródło: OECD (2004)

* Liczba osób delegowanych wewnątrz firm spoza UE, które posiadały zezwolenie na pobyt w dniu 1 lipca każdego roku.

- 2) Fachowcy (professionals), pracujący zarówno w usługach publicznych, zwłaszcza w sektorze ochrony zdrowia i edukacji, jak i w sektorze prywatnym. Posiadający zazwyczaj wysokie wykształcenie i uznawane międzynarodowo kwalifikacje, jakkolwiek dotyczy to bardziej obywateli krajów EWG przemieszczających się w obrębie EWG. Rekrutacja, czasami prowadzona przez agentów, jest zwykle na poziomie indywidualnym i dotyczy określonych czasowo kontraktów zagranicznych, jakkolwiek przemieszczenie może mieć także charakter stały. Osoby te są zatrudniane przez organizacje pozarządowe, dla niektórych z nich zatrudnienie za granicą może mieć charakter stały. Koszty mieszkania, edukacji i ochrony zdrowia/ubezpieczenia społecznego są często pokrywane przez pracodawców lub osoby takie otrzymują specjalną pomoc lub rekompensaty. Przemieszczenia te mogą być związane z określonymi ścieżkami rozwoju kariery realizowanymi w jednym lub więcej krajach. Osoby takie bardzo często przemieszczają się ze swoimi rodzinami.
- 3) *Specjaliści ds. projektów i menadżerzy*. Wyżej wymienieni migranci są związani z konkretnymi projektami międzynarodowymi, często w budownictwie. Tego rodzaju przemieszczenia mogą, z technicznego punktu widzenia, występować w oparciu o zespołowe wewnętrzne rynki pracy. Jakkolwiek są oni często rekrutowani poprzez zewnętrzny rynek pracy na określony kontrakt okres. Przemieszczają się zazwyczaj samotnie, nie ma więc w ich przypadku odniesień do edukacji dzieci. Mieszkają zwykle w wynajmowanych na krótko mieszkaniach lub hotelach. Ich udział w rynku pracy może być znaczący, ponieważ ich specjalistyczna wiedza ekspercka zwiększa ogólną wydajność. Przemieszczenia tego typu mogą być trudne do przewidzenia, gdyż są one związane z potrzebami wywoływanymi przez sytuacje kryzysowe. Nie towarzyszą im zwykle członkowie rodziny, a okres ich pobytu może wynosić od kilku dni do kilku tygodni. Potrzeby lokalowe mogą być wysokiego standardu, ale krótkoterminowe.
- 4) *Specjaliści konsultanci*. Organizacje rozwijające zatrudnienie, w szeregu swoich usług biznesowych, wykorzystują specjalistów konsultantów. Ich rozmieszczenie po całym świecie, zależne jest od struktur organizacyjnych klientów. Firmy konsultingowe same w sobie są coraz bardziej międzynarodową organizacją. Ich wpływ może być krótko- lub długoterminowy i jest podobny do wpływu wywieranego przez specjalistów ds. projektów i niektórych korporacyjnych pracowników delegowanych. Kanały ich przemieszczeń są w dużym stopniu determinowane przez lokalizację klientów oraz typy oferowanych usług. Gdy migracje mają charakter krótkoterminowy, nie towarzyszą im z reguły rodziny, tak więc wszelkie implikacje związane z ochroną zdrowia ulegają zredukowaniu, podobnie zapotrzebowania w sferze szkolnictwa są minimalne. Mieszkają w hotelach lub mieszkaniach, których właścicielem jest firma.
- 5) *Rozwój prywatnej kariery i doskonalenia zawodowego*. Szukanie poprzez zewnętrzny rynek pracy (external labour market – ELM) możliwości rozwoju kariery i doskonalenia zawodowego, wiąże się to z różnymi okresami czasowymi pobytu za granicą. Do tej grupy należy wiele pielęgniarzek, jak również ludzi młodych na początkowym etapie swojej drogi zawodowej, szukających doświadczenia w środowiskach zagranicznych. Obejmują także osoby na późniejszych etapach kariery, których wyjazdy mogą być postrzegane w kontekście „pogoni za pieniądzem”. Skutki związane z mieszkaniem, edukacją i ochroną zdrowia zależą od osiągniętego etapu kariery oraz trajektorii jej rozwoju.
- 6) *Duchowni i misjonarze*. Zgromadzenia religijne i quasi-religijne tradycyjnie wysyłają swoich członków za granicę, na różne okresy. Osoby takie mogą znajdować się także w innych kategoriach migrantów, zwłaszcza w przypadku fachowców z dziedziny opieki zdrowotnej i edukacji. Mieszkanie często powiązane jest z wykonywanym zadaniem.
- 7) *Artyści estradowi, sportowcy i inni pracownicy branży rozrywkowej*. Jest to grupa bardzo zróżnicowana, często przemieszczająca się pomiędzy krajami, zwykle w przeciągu krótkich okresów. Niektóre osoby z tej grupy mogą jednakże stawać się migrantami stałymi. Członkowie grupy z wysokimi dochodami (jak niektórzy piłkarze), zazwyczaj będą korzystać z prywatnego szkolnictwa i opieki zdrowotnej.
- 8) *Biznesmeni i osoby zamożne*. Do tej grupy mogą należeć przedsiębiorcy, czasem z rodzin zajmujących się interesami od kilku pokoleń, albo inwestorzy osiedlający się za granicą z powodów osobistych (w tym podatkowych). Większość z nich zamierza pozostać w danym kraju na dłużej lub osiedlić się w nim na stałe. Zazwyczaj przemieszczają się z rodzinami, mogą korzystać z publicznego lub prywatnego systemu ochrony zdrowia i edukacji. Występuje u nich również tendencja do osiedlania się głównie na obszarach miejskich.
- 9) *Naukowcy* – grupa obejmująca badaczy i nauczycieli akademickich instytucji edukacji podyplomowej i wyższej. Istnieje znacząca wymiana naukowców i badaczy z uniwersytetów i podobnych instytucji, obejmująca różne okresy. Niektóre wyjazdy mają charakter krótkoterminowy, są najczęściej związane z konferencjami naukowymi, inne mają bardziej stały charakter (klasyczne zjawisko drenażu mózgow). Rosnąca liczba młodych ludzi zajmuje stanowiska badawcze za granicą, zarówno jako pierwsze, jak i następne miejsca pracy. W niektórych przypadkach zakwaterowanie zapewniane jest w akademikach,

ochrona zdrowia oparta jest na różnych zasadach – czasami prywatna, ale znacznie częściej gwarantowana przez państwową służbę zdrowia. Znaczącą podgrupę naukowców, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, stanowią osoby wyjeżdżające za granicę w celu odbycia staży medycznych i uzyskania uznania dyplomu.

- 10) *Personel wojskowy*. Normalnie nie jest uwzględniany w rozważaniach dotyczących migrantów, gdyż większość personelu wojskowego nie byłaby raczej uznawana za personel wysoko wykwalifikowany. Jednakże znaczna liczba oficerów i specjalistów bez wątpienia znalazłaby się w kategorii pracowników wysoko wykwalifikowanych w sferze wojskowej. Okresy spędzane za granicą w siłach zbrojnych mogą znacząco wpływać na następujące po nich migracje cywilne. Istotnym ich następstwem w odniesieniu do edukacji jest przemieszczanie się dzieci z jednej do drugiej szkoły, spowodowane przeniesieniem ich rodziców z jednej bazy do innej.

2.2.2. Pracownicy o niższych kwalifikacjach

Jest to inna silnie zróżnicowana grupa. Reprezentowane są obie płcie, migrantami są zazwyczaj młode osoby dorosłe. Geograficznie koncentrują się w dużych miastach i w określonych regionach państw przyjmujących. Ich wjazd i zatrudnienie może być przedmiotem limitów kwotowych, tak jak ma to miejsce w przypadku robotników sezonowych w Szwajcarii i Włoszech.

Na podstawie danych empirycznych z lat 50. i 60., Bohning (1972) stwierdził, że w strumieniach niżej wykwalifikowanych migrantów zarobkowych można dostrzec cztery kategorie demograficzne. Pierwsi imigranci to ludzie młodzi, zazwyczaj samotni mężczyźni, którzy mają zamiar pozostać w kraju przyjmującym przez względnie krótki czas. Po nich pojawiają się starsi od nich mężczyźni, z których większość jest żonata i którzy planują już dłuższe pobyty. W trzecim etapie strumień dalej „starzeje się” i przybywa więcej kobiet, które przylączają się do swoich mężów. Na koniec dzieci, które zostały w kraju ojczystym z dziadkami i innymi krewnymi, łączą się z rodzicami i proces osiedlania się w nowym kraju kończy się. Nie jest jeszcze jasne, czy wzór ten występuje obecnie w Europie Środkowej i Wschodniej.

Imigranci o niższych kwalifikacjach szukają tańszych, zazwyczaj wynajmowanych, mieszkań. Wymagania odnośnie mieszkania są zróżnicowane w zależności od tego, czy migranci są samotni, czy często się przenoszą (co jest częste w rolnictwie) lub czy mają rodziny. Priorytetem przy wyborze mieszkania jest jego odległość od miejsca pracy, ponieważ koszty dojazdu do pracy muszą być niskie. W wielu miastach w całej Europie dzielnice zamieszkałe przez imigrantów są łatwe do zidentyfikowania. Czasami są to obszary śródmiejskie, gdzie mieszkania zapewniają prywatni wynajmujący; gdzie indziej mieszkania są komunalne i zlokalizowane na przedmieściach – często są to bloki mieszkalne.

Skutki napływu imigrantów o niższych kwalifikacjach dla służby zdrowia są często silnie spolaryzowane, zarówno w sferze świadczenia jak i konsumpcji usług. Imigranci ci stanowią często ważny element pomocniczy w krajowej służbie zdrowia i opiece nad osobami w podeszłym wieku. We Francji ok. 51000 pracowników cudzoziemskich zapewnia opiekę nad osobami w podeszłym wieku i nad dziećmi w rodzinnych domach. Badania przeprowadzone w 2002 r. we Włoszech szacują, że 950000 rodzin zatrudnia imigrantów do opieki nad osobami w podeszłym wieku i dziećmi. Prawie 350000 kobiet pracujących jako pomoce domowe i opiekunki wystąpiło o zalegalizowanie swojego pobytu podczas ogłoszonej w tym roku amnestii (Warnes, 2003). W Wielkiej Brytanii badanie PEMINT (The Political Economy of Migration in an Integrating Europe) (wyniki nie zostały jak dotąd opublikowane) wykazało, że w obszarach koncentracji imigracji etnicznej główne źródło siły roboczej w usługach związanych z opieką stanowią cudzoziemcy lub członkowie mniejszości etnicznej.

Z drugiej strony, wielu migrantów o niższych kwalifikacjach cierpi zarówno na psychiczne, jak i fizyczne dolegliwości zdrowotne, będące konsekwencją rozdzielenia z rodziną i złych warunków życia. Na przykład zagrożenie zdrowia migrantów wciąż jest związane z warunkami ich pracy, z częstotliwością występowania wypadków, jak i z narażeniem na działanie substancji toksycznych (IOM, 2002).

Jeden czynnik przede wszystkim charakteryzuje ich rolę na rynku pracy: podejmują oni zajęcia, których rdzenna ludność unika. Sektory, w których pracują, to sektory, do których łatwo jest się dostać; głównie są to: rolnictwo, budownictwo i turystyka (hotelarstwo i gastronomia). Wcześniej wielu z nich pracowało w produkcji, ale obecnie jest to coraz rzadsze. Płaca i warunki pracy zwykle nie są najlepsze i powszechną praktyką wydaje się być praca nielegalna. W wielu aspektach ich pozycja na rynku pracy stanowi jakby „echo” pozycji zajmowanej przez ich przodków czterdzieści lat wcześniej. Kluczowym zagadnieniem jest stopień „równoważności edukacyjnej” (proporcji osób na różnych poziomach edukacji) pomiędzy migrantami i miejscowymi mieszkańcami oraz to, czy migranci i mieszkańcy o podobnych kwalifikacjach mają takie same szanse na rynku pracy.

2.2.3. Migranci na pobyt stały

Kwalifikacje posiadane przez migrantów oraz typy zajęć, jakie podejmują, to główne czynniki wpływające na skutki ich przybycia do krajów przyjmujących. Równie ważna, jakkolwiek w inny sposób, jest długość pobytu w nowym miejscu. Należy jednakże rozróżnić intencje od rzeczywistości. Wielu migrantów wjeżdża do nowego kraju z intencją pozostania przez krótki czas, ale potem osiedlają się na czas nieokreślony. Inni mają zamiar zostać na długi okres lub na stałe, ale nowe miejsca nie podobają im się i wracają tam, skąd przybyli.

Statystycznie rzecz biorąc jest bardziej prawdopodobne, że ci, których zamiarem jest pobyt stały będą przybywać z rodziną lub brać udział w łączeniu rodzin. Tam, gdzie występują migracje rodzin, szerzej objawiają się kwestie związane z integracją, w tym kwestie związane z edukacją dzieci, uczestnictwem w rynku pracy i ogólnie z problemami związanymi z życiem w wielokulturowym społeczeństwie. Im bardziej migranci są nastawieni na pobyt stały, tym ważniejsza jest dla nich szansa uzyskania obywatelstwa, zwłaszcza w przypadku obywateli krajów trzecich w Unii Europejskiej. Wskaźnik uzyskiwania obywatelstwa przez imigrantów jest przez wielu uważany za kluczowy wskaźnik integracji.

Obserwując rynek pracy można powiedzieć, że istnieje wiele dowodów na podejmowanie prób zdobycia awansu społecznego i zawodowego przez imigrantów, wśród których proces „samodoboru naturalnego” oznacza, że są częściej bardziej innowacyjni i energiczni w poprawianiu swojej pozycji na rynku pracy niż rdzenni mieszkańcy. Stała migracja powoduje także występowanie efektu pokoleniowego, dzięki któremu dzieci imigrantów podejmują inne zajęcia niż ich rodzice. Istnieją także szczególne skutki migracji, jak na przykład tworzenie nisz rynkowych przez przedsiębiorców imigrantów lub angażowanie się w biznes międzynarodowy.

Potrzeby mieszkaniowe migrantów stałych różnią się od potrzeb migrantów czasowych. Poszukiwane są mieszkania nadające się do zamieszkania z rodziną i ważniejsza staje się dostępność usług i komunikacji, nie tylko tej związanej z pracą. Migranci o niskich kwalifikacjach liczą czasami na dostęp do mieszkań z zasobów publicznych, ale nie zawsze mają do tego prawo. Jeżeli posiadają wysokie kwalifikacje, najczęściej kupują mieszkania na rynku prywatnym.

Migranci stali mogą być zarówno dostawcami, jak i konsumentami usług w sektorze opieki zdrowotnej. Na przykład, zagraniczni lekarze i pielęgniarki świadczą specjalistyczne usługi w wielu krajach. Z drugiej strony, osiedlanie się rodzin ma bardziej złożone implikacje wpływające na wzory korzystania z usług służby zdrowia niż pobyty migrantów tymczasowych. Istnieją także następstwa finansowe, ponieważ bardziej prawdopodobne jest, że imigranci stali będą płacić za usługi służby zdrowia poprzez podatki i system ubezpieczeń społecznych.

Migracje długoterminowe czy na pobyt stały wpływają na system szkolnictwa. Zróżnicowanie używanych języków może wymagać podejmowania jakichś szczególnych przedsięwzięć, np. podtrzymywanie określonych tradycji kulturowych, przedłużanie świąt i wakacji, co może doprowadzić do problemów na tle wielokulturowości w szkołach. Coraz częściej obserwujemy także „przebijanie się” dzieci imigrantów do szkolnictwa wyższego, jakkolwiek zjawisko to nie jest powszechne.

2.2.4. Tymczasowi migranci zarobkowi

Władze państwowe miały zawsze problemy z administrowaniem programami dla tymczasowych pracowników zagranicznych (Martin, 2003). W wielu krajach rządy oparły się o bardziej niszowe programy dla tymczasowych pracowników zagranicznych, ponieważ polityka makroekonomiczna ma mniejszy wpływ na popyt „guest workers” (wywoływany niedoborem siły roboczej w pewnych sektorach, na przykład wysokiej stopie bezrobocia wśród rdzennej ludności). Programy poziomu mikro można lepiej dostosować do określonych warunków sektorowych lub regionalnych, jakkolwiek tworzą one problemy administracyjne związane z wielością reguł obowiązujących w poszczególnych programach. Przykładami mikro-programów są programy dotyczące delegowania pracowników w Niemczech, programy pracy sezonowej lub zielonej karty, umowy dwustronne Francji dotyczące przyjmowania sezonowych pracowników rolnych lub program sektorowy dla hotelarstwa i przetwórstwa żywności w Wielkiej Brytanii.

Istnieje kilka kategorii tymczasowych migrantów zarobkowych: niektórzy z nich są pracownikami sezonowymi, inni to pracownicy transgraniczni, inni zaś przybywają na czas nieokreślony. Każdą z tych kategorii można dalej podzielić na pracowników sezonowych w rolnictwie i hotelarstwie, osoby dojeżdżające do pracy przez granicę (jak w Alzacji/Lotaryngii lub na granicy duńsko-niemieckiej) oraz nowych migrantów wahadłowych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Jeszcze inni przyjeżdżają w celu odbycia stażu, na kontrakty lub dla wypełnienia tymczasowych luk na rynku pracy krajów przyjmujących. Mogą mieć wysokie lub niskie kwalifikacje i często związani są ze specyfiką sektora gospodarki.

Jakkolwiek generalizacja nie jest łatwa, zazwyczaj migranci tymczasowi są młodzi, samotni i dość mobilni. Wielu przyjeżdża w ramach specjalnych programów, które mogą prowadzić do osiedlania się na stałe. Czasami liczba takich migrantów kontrolowana jest przez system kwotowy (zezwolenia na pracę określonej liczby przybyszów).

W kategoriach rynku pracy migranci tymczasowi zapewniają sprawniejsze jego funkcjonowanie, pomagając przewyższać „wąskie gardła” i niedobory ludzi o określonych kwalifikacjach, co z kolei prowadzi do zwiększenia efektywności działań danej firmy. W przypadku osób o wysokich kwalifikacjach tymczasowa migracja zarobkowa może być postrzegana zarówno przez pracodawców, jak i przez pracowników, jako część rozwoju kariery. Odwrotnie, w przypadku osób o niskich kwalifikacjach migracja tymczasowa nie jest raczej postrzegana jako zapewniająca ciągłość pracy i kariery, dając w rezultacie całkowicie odmienną percepcję charakteru podejmowanej pracy.

Płynny charakter migracji tymczasowej odróżnia związane z nią następstwa od skutków migracji o charakterze bardziej stałym. Migranci tymczasowi zazwyczaj wynajmują mieszkania, nawet jeżeli mają wysokie kwalifikacje. Przyczyniają się do szybkiego obrotu nieruchomościami i ich duża mobilność może nadawać lokalnym obszarom szczególny charakter. Czasami jednak mieszkają w hotelach tworzonych specjalnie w celu zapewnienia miejsca zamieszkania na krótki czas.

Wpływ na resort szkolnictwa zależy od stopnia, w jakim przemieszczenia migracyjne obejmują rodziny. Szkoły na terenach, w których występują gwałtowne napływy imigrantów mogą charakteryzować się dużą mobilnością uczniów, niepowiązaną ze standardowymi okresami roku szkolnego, co negatywnie wpływa na możliwość zapewnienia wysokiego poziomu nauczania, porównywalnego do szkół bez dzieci imigrantów. Przyływ imigrantów może powodować także zmiany sąsiedztwa, ze względu na opuszczanie danego miejsca przez ludność rdzenną. W obszarach zamieszkałych przez dużą liczbę imigrantów konieczne może być tworzenie szkół o charakterze międzynarodowym, które uczyłyby w oparciu o programy obowiązujące w innych krajach lub zapewniałyby program, taki jak matura międzynarodowa (IB – International Baccalaureate Organization)¹. W rejonach o dużej koncentracji wojskowych możliwe jest występowanie w szkołach dużej mobilności, związanej z przenoszeniem personelu wojskowego.

Ponieważ większość migrantów tymczasowych to ludzie młodzi i zazwyczaj w dobrej kondycji zdrowotnej, skutki związane z korzystaniem przez nich ze służby zdrowia są zazwyczaj niewielkie. W rzeczywistości, poprzez opłacanie składki w systemie ubezpieczeń społecznych mogą wносить wkład do systemu. Mogą także korzystać z dwustronnych umów dotyczących ochrony zdrowia. W przypadku innych, ich pracodawcy zapewniają im prywatne ubezpieczenie zdrowotne podczas pobytu za granicą. Migranci tymczasowi, tacy jak pielęgniarki lub lekarze (również na stażu) i inny personel medyczny mogą także świadczyć usługi w służbie zdrowia.

2.2.5. Implikacje migracji zarobkowej: podsumowanie

W świetle wcześniejszej dyskusji o różnych strumieniach migracji zarobkowej, tabela 6 zawiera próbę podsumowania głównych obszarów (rynek pracy, edukacja, służba zdrowia i mieszkalnictwo), w których można stwierdzić następstwa pobytu imigrantów zarobkowych ujętych całościowo, dla krajów przyjmujących, w trzech wymiarach zaprezentowanych w ramach wstępnych rozważań: przestrzennym, instytucjonalnym i społecznym.

Jakkolwiek tabela 6 traktuje każdy z czterech obszarów osobno, są one wyraźnie połączone. Na przykład, udana integracja rynku pracy (mierzona w kategoriach stopy bezrobocia, zarobków i stopnia aktywności zawodowej) wymaga równego dostępu do prawa wykonywania zawodu i pracy, edukacji i stażu, jak również zagwarantowania mieszkania i ubezpieczenia społecznego dla cudzoziemców, tak aby mogli oni konkurować na takich samych warunkach, jak obywatele danego państwa. Oznacza to, że ostateczna integracja zależy od tego, czy różne strumienie wejściowe migrantów, przechodzące przez różne procesy, dochodzą do tego samego celu. Werner (2003) podaje, że w Niemczech stopa bezrobocia wśród obcokrajowców jest wyższa, młodzi migranci w większym stopniu dotknięci są obniżeniem możliwości doskonalenia zawodowego niż sami Niemcy, obcokrajowcy o niższych kwalifikacjach są proporcjonalnie w większym stopniu dotknięci redukcjami zatrudnienia, a szczególnie trudna jest sytuacja kobiet obcokrajowców.

¹ Dyplom nadawany przez władze uniwersyteckie absolwentom szkół średnich po złożeniu specjalnych egzaminów, uprawniający do studiów w szkołach wyższych (w przybliżeniu odpowiada maturze (*Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*)).

Tabela 6. Migranci zarobkowi – obszary oddziaływania

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększenie konkurencyjności ekonomicznej • likwidacja niedoborów kadry o określonych kwalifikacjach • wymiana siły roboczej • stopień uczestnictwa różnych grup • systemy zezwoleń na pracę 	<ul style="list-style-type: none"> • specyfika sektorowa i obszarowa • gospodarka lokalna • regiony nadgraniczne, gdzie występuje praca transgraniczna 	<ul style="list-style-type: none"> • pracodawcy • związki zawodowe • krajowa i lokalna administracja rządowa • organizacje zawodowe • agencje i podwykonawcy 	<ul style="list-style-type: none"> • mobilność ekonomiczna i społeczna • konkurowanie z rdzennymi mieszkańcami 	<ul style="list-style-type: none"> • niszowa działalność ekonomiczno-społeczna (np. specjalistyczne sklepy i restauracje) • efekty generacyjne
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • nauka języków (nauczyciele obcokrajowcy) • korzystanie rodzin ze szkół itp. • likwidacja niedoborów kadry o określonych kwalifikacjach (nauczyciele itp.) 	<ul style="list-style-type: none"> • dostarczanie nauczycieli, wykładowców, badaczy • mobilność uczniów w szkołach, potencjalnie wpływająca na jakość nauczania • koncentracja w miastach 	<ul style="list-style-type: none"> • praca w szkołach, na uniwersytetach itp. • zapotrzebowanie na miejsca w szkołach, na uniwersytetach itp. 	<ul style="list-style-type: none"> • szkolenie i rozwój kariery 	<ul style="list-style-type: none"> • ekwiwalencja edukacyjna pomiędzy migrantami i ludnością rdzenną • porównywalny rozwój cudzoziemców i rdzennych obywateli
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • udziałowcy netto w planach ubezpieczenia zdrowotnego • korzystanie z prywatnych planów ubezpieczenia zdrowotnego • prawo do publicznej opieki zdrowotnej • wypełnienie niedoborów kadrowych związanych z kształceniem pracowników w ilościach niewystarczających dla realizacji popytu 	<ul style="list-style-type: none"> • likwidacja niedoborów kadry o określonych kwalifikacjach (pracownicy służby zdrowia itp.) • zapewnianie specjalistów językowych i innych usług w służbie zdrowia 	<ul style="list-style-type: none"> • usługobiorcy i usługodawcy w szpitalach • usługobiorcy i usługodawcy usług lekarzy ogólnych, dentystów itp. • pracodawcy • organizacje szkolące i kwalifikacyjne (pracownicy służby zdrowia) 	<ul style="list-style-type: none"> • skrócenie list oczekujących (pracownicy służby zdrowia) • zapewnienie specjalistów (pracownicy służby zdrowia) 	<ul style="list-style-type: none"> • pielęgnowanie wielokulturowości w służbie zdrowia • wspieranie prywatnej służby zdrowia

Tabela 6. Migranci zarobkowi – obszary oddziaływania (dok.)

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • ilość mieszkań (konieczny wzrost) • posiadanie własności mieszkaniowej (najem, zakup, domy noclegowe) • sektor prywatny a publiczny 	<ul style="list-style-type: none"> • polityka władz lokalnych • wkład w podatki od nieruchomości • bliskość pracy • wpływ na ceny mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> • budownictwo prywatne • wynajmujący • agenci 	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do mieszkań • jakość mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> • nowe możliwości po stronie podaży (pracownicy budownictwa) i popytu (konsumpcja) • dojazdy do pracy i bliskość miejsca zatrudnienia migrantów

2.3. Migracje związane z rodziną

Migranci, którzy się przemieszczają ze względu na powiązania rodzinne są zazwyczaj dzieleni na dwie kategorie: tworzący rodziny i łączący się z członkami rodziny. Inaczej niż w przypadku migracji zarobkowej, żadna z nich nie ma bezpośrednio odniesienia do warunków ekonomicznych, tak więc modele rynku pracy nie są specjalnie przydatne do prognozowania migracji związanej z łączeniem rodzin czy jej tworzeniem. Mogą jednakże istnieć związki pośrednie między tym typem imigrantów a rynkiem pracy. Na przykład, tworzenie rodzin jest bardziej prawdopodobne, gdy gospodarka rozwija się, a migrantom dobrze się powodzi. Łączenie rodzin ma miejsce często w odwrotnej sytuacji gospodarczej, gdy legalni samotni migranci zamiast wrócić do domu, ściągają swoich krewnych w okresie recesji, bojąc się, że nie zostaną wpuszczeni z powrotem. Czasami emigrują całe rodziny. W przeszłości była to charakterystyczna cecha osadnictwa na terenach dających wielką szansę w Nowym Świecie. Obecnie wyjazdy rodzin są zróżnicowane i rozciągają się od poszukujących azylu aż do wysoko wykwalifikowanej kadry pracującej dla korporacji i stażystów. W większości wypadków wyjazd taki kończy się osiedleniem na stałe, jakkolwiek w późniejszym etapie życia może nastąpić powrót do kraju pochodzenia na emeryturę.

Tworzenie rodzin obejmuje osoby, które wyjeżdżają za granicę, zazwyczaj do kraju pochodzenia, do narzeczonich lub małżonków, z zamiarem osiedlenia się w swoim kraju docelowym. Z definicji osoby takie są stosunkowo młode, zazwyczaj w wieku około 20 lat i wiążą się z osobami o podobnych korzeniach etnicznych lub kulturowych. Często kontakt nawiązywany jest poprzez istniejące sieci migracji, gdzie przemieszczanie się i małżeństwo powodują powstawanie kolejnych efektów łańcucha migracji, na przykład przyjazdy rodziców lub rodzeństwa partnera w ramach łączenia rodzin.

Łączenie rodzin następuje zazwyczaj w rezultacie pierwotnego wyjazdu żonatego mężczyzny w celach zarobkowych. Obecnie jednakże wydaje się to zmieniać, w miarę jak coraz więcej kobiet wyjeżdża za granicę. Łączenie rodzin obejmuje różne generacje, w tym dzieci, małżonków, rodzeństwo i dziadków.

2.3.1. Tendencje w migracji rodzinnej

Statystyki dotyczące liczby migrantów przybywających w celu łączenia rodzin nie są łatwo dostępne dla wielu krajów, a jeśli są, to brak jest danych z poszczególnych lat (tabela 7). W większości przypadków, kraje zachodnie odczuwają większy napływ rodzin niż ich wschodni sąsiedzi. Jednak, zgodnie z danymi OECD (2004), ostatni wzrost migracji zarobkowej skutkowałam spadkiem udziału migracji rodzinnej w niektórych krajach. W Wielkiej Brytanii udział migracji rodzinnej w łącznym strumieniu imigracyjnym spadł z prawie połowy w 1999 r. do jednej trzeciej w 2000 r.; dla Szwajcarii wartości te wynosiły 46 i 41 procent w 1999 i 2001 r.; we Francji, tradycyjnie będącej największym krajem przyjmującym rodziny, napływ członków rodzin spadł z 79 procent w 2000 r. do 71 procent w roku 2001 (OECD, 2004).

Tabela 7. Napływ z powodu łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich, w tysiącach

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	–	–	–	–	–	27,0
Czechy	–	–	–	–	–	8,7
Dania ^a	9,7	9,4	12,6	11,0	8,2	–
Francja	–	–	–	45,4	–	–
Litwa	–	–	–	–	2,5	1,8
Niderlandy	–	–	–	34,6	35,4	–
Norwegia	–	–	–	13,1	9,4	–
Słowacja ^b	1,5	1,3	0,8	0,8	–	0,6
Szwecja ^c	–	–	22,8	24,4	–	–
Szwajcaria	–	–	–	–	43,2	–
Wielka Brytania ^d	48,2	59,8	75,7	69,0	68,6	83,9

a Przyznanie zezwolenia na pobyt po raz pierwszy. *b* Nowo wydane zezwolenia na pobyt długoterminowy lub stały. *c* Zezwolenia na pobyt przyznane bliskim krewnym. *d* Osoby, które otrzymały zezwolenia na pobyt z uwagi na łączenie rodzin.

Źródła: różne źródła krajowe, OECD (2004).

2.3.2. Charakterystyka migracji rodzinnej

Niemożliwe jest oddzielenie migracji rodzinnej od innych strumieni, ponieważ są one nierozdzielnie powiązane. Migracje rodzinne jednakże mają pewną charakterystykę dotyczącą reguł i praw obowiązujących przy imigracji, która czyni koniecznym ich uwzględnienie, analizę ich konsekwencji oraz oddzielenie od innych strumieni.

Wraz z zahamowaniem nowych migracji zarobkowych w latach siedemdziesiątych, łączenie rodzin stało się głównym legalnym sposobem przybycia do szeregu krajów. Państwa chętnie pozwalały na to, ponieważ przybywanie członków rodzin umożliwiałoby samotnym migrantom zarobkowym prowadzenie normalnego życia rodzinnego, a jednocześnie stanowiło wkład w integrację. W ostatnich dziesięcioleciach powstało wiele przepisów międzynarodowych określających wspólne zasady prawne dla łączenia rodzin, jakkolwiek ich interpretacje są różne. Mimo że kraje przyjmujące zgadzają się w mniejszym bądź większym stopniu, iż powinno się traktować odmiennie stałych i czasowych migrantów zarobkowych. W przypadku stałych migrantów łączenie rodzin jest dużo łatwiejsze (w zależności od różnych okresów pobytu pierwszego migranta), podczas gdy pracownicy tymczasowi podlegają większym ograniczeniom i nawet w przypadku zezwolenia na przyjazd członków rodziny nie daje się im prawa podejmowania pracy. W ciągu ostatnich mniej więcej dziesięciu lat szereg krajów europejskich wprowadziło nowe lub zmodyfikowane przepisy dotyczące łączenia rodzin, tak jak Finlandia w 1997 r., Francja, Włochy i Niderlandy w 1998 r. Oczywiście, na mocy prawa wspólnotowego, członkowie rodzin mogą swobodnie poruszać się i osiedlać w innych krajach. Większość krajów przyjęła podejście bardziej faworyzujące uchodźców w stosunku do innych migrantów.

2.3.2.1. Uprawnienie do uczestniczenia w łączeniu rodzin

Definicja określająca, kto jest członkiem rodziny, nie jest kwestią, co do której istnieje zgoda wśród państw. Pojęcie małżonka można różnie interpretować, a w jeszcze większym stopniu pojęcie osoby kohabitującej, biorąc pod uwagę wzajemne relacje, jak i długość wspólnego zamieszkiwania. Tabela 8, opracowana na podstawie danych OECD (2001a), próbuje przedstawiać rozwiązania dotyczące uprawnień

do uczestniczenia w procedurze łączenia rodzin. Największe restrykcje stosowane są wobec partnerów, którzy nie pozostają w formalnym związku małżeńskim, najmniejsze wobec małoletnich dzieci. Osoby starsze pozostające na utrzymaniu są często pozbawione prawa korzystania z łączenia rodzin, jakkolwiek większość rządów stosuje w tych wypadkach w pewnym zakresie politykę uznaniową. Rodziny studentów również nie mogą migrować do niektórych krajów (Hiszpania i Szwajcaria), do innych zaś mogą, o ile nie podejmują pracy (Niderlandy), podczas gdy gdzie indziej sytuacja zależy od środków utrzymania i zakwaterowania, jakimi dysponuje osoba zapraszająca członka rodziny (Belgia). We wszystkich jednak krajach rodziny uchodźców mają pełne prawo do uczestniczenia w łączeniu rodzin.

Tabela 8. Członkowie rodzin mający prawo do korzystania z procedur łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich

	Małżonkowie	Partnerzy bez ślubu	Małoletnie dzieci	Rodzice	Rodzeństwo	Inni
Belgia	tak		tak	tak (jedynie obywateli belgijskich)	tylko w wyjątkowych przypadkach	
Bułgaria	tak		tak			
Czechy	tak		tak		Tak	tak
Finlandia	tak (para musi mieszkać razem najmniej 2 lata)	tak	tak	tylko w wyjątkowych przypadkach	tylko w wyjątkowych przypadkach	tak (narzeczeni)
Francja	tak		tak			
Hiszpania	tak		tak			
Niderlandy	tak	tak (również partnerzy homoseksualni)	tak		tak	
Niemcy	tak		tak			
Słowacja	tak		tak			
Szwajcaria	tak	tak	tak			
Włochy	tak		tak	tak	tak	tak (rodzice na utrzymaniu – tylko pierwsza, druga i trzecia generacja)

Źródło: OECD (2001a).

Warunki, które muszą być spełnione przed rozpoczęciem łączenia rodziny są różne w zależności od danego kraju (tabela 9). Przed wydaniem zezwolenia na pobyt wymagany jest zawsze minimalny okres pobytu. Zwykle łączenie rodzin nie może się wiązać z korzystaniem z funduszy publicznych, tak więc wnioskodawcy powinni przedstawiać odpowiedni poziom zasobów finansowych i/lub zakwaterowania.

Prawa przysługujące członkom rodzin po wydaniu zgody na pobyt zostały zestawione w tabeli 10. W większości krajów prawa te obejmują prawo do pracy, jakkolwiek wymagany może być minimalny okres pobytu, zanim możliwe będzie podjęcie pracy. Istnieje większe zróżnicowanie w kwestii dostępu do ubezpieczeń społecznych, ochrony przed wydaleniem i zmian warunków sponsora/poręczyciela.

Tabela 9. Warunki wymagane w wybranych krajach europejskich od migrantów przybywających w ramach procedur łączenia rodzin

	Wymagany status pobytowy/ /zezwolenie	Minimalny okres pobytu	Warunki finansowe	Warunki mieszkaniowe
Belgia	3-miesięczne zezwolenie na pobyt	n/d		
Bułgaria	zezwolenie na pobyt stały	n/d		
Czechy	zezwolenie na pobyt stały	n/d	tak	tak
Finlandia	n/d	n/d		
Francja	zezwolenie na pobyt roczny lub stały (10 lat)	uzyskanie prawa pobytu tymczasowego wystarczy do rozpoczęcia procedury	tak	tak
Hiszpania	zezwolenie na pobyt stały (studenci są więc wykluczeni)	6 lat	tak	
Niderlandy	zezwolenie na pobyt ważne powyżej 1 roku	n/d	tak	tak
Niemcy	zezwolenie na pobyt stały	zezwolenie na pobyt można uzyskać po 8 latach legalnego pobytu	tak	tak
Słowacja	obcokrajowcy pochodzenia słowackiego, uchodźcy, dyplomaci	n/d	tak	
Szwajcaria	zezwolenie na pobyt stały (studenci są więc wykluczeni)	10 lat (5 lat w pewnych wyjątkowych przypadkach)	tak	tak
Włochy	roczne zezwolenie na pobyt wydane dla celów podjęcia pracy lub zezwolenie na pobyt stały	5 lat	tak	tak

Źródło: OECD (2001a).

2.3.3. Konsekwencje migracji rodzinnej

Skutki imigracji rodzinnej dla rynku pracy są zróżnicowane i zależą od czynników takich, jak: struktura wiekowa, przynależność kulturowa i narodowość, poziom wykształcenia i umiejętności zawodowe oraz zakres uprawnień. W niektórych krajach członkowie rodzin obcokrajowców mają automatycznie wstęp na rynek pracy. W przypadkach, gdy pierwszym migrantem był pracownik wysoko wykwalifikowany, możliwe jest „rozcieńczenie” strumienia kwalifikacji, jeżeli członkowie rodziny z niższym wykształceniem będą mieli prawo do pracy.

Tym, co odróżnia migrację rodzinną od bezpośredniej migracji zarobkowej w zakresie dostępu do rynku pracy jest możliwość legalnego zatrudnienia krewnych i dzieci. W większości państw europejskich członkowie rodzin obywateli krajów trzecich posiadających zezwolenie na pracę, mają prawo do podjęcia pracy, ale w pewnych przypadkach z ograniczeniami.

Tabela 10. Uprawnienia osób, które biorą udział w procedurach łączenia rodzin w wybranych krajach europejskich

	Przyznane zezwolenie na pobyt		Dostęp do rynku pracy	Ubezpieczenia społeczne	Ochrona przed wydaleniem	Ponowne sprawdzenie połączenia rodziny w przypadku	
	stały	czasowy				śmierci sponsora	rozvodu
Belgia		1 rok	tak	tak	tak		tak (jeżeli wystąpi w ciągu 1 roku)
Bułgaria		5 lat	tak				tak (jeżeli wystąpi w ciągu 2 lat)
Czechy		5 lat	tak				
Finlandia	jeżeli taki jest status sponsora	1 rok	tak ^a				tak (jeżeli wystąpi w ciągu 2 lat)
Francja	zezwozenie na 10 lat, jeżeli taki jest status sponsora	1 rok, jeżeli sponsor ma takie zezwolenie	tak ^b	tak	tak	przypadki są traktowane odpowiednio do meritum, ze współczuciem	tak (jeżeli wystąpi w ciągu 1 roku)
Hiszpania	n/d	n/d	tak				tak
Niderlandy		1 rok	tak				tak (jeżeli wystąpi w ciągu 3 lat)
Niemcy		1 rok (3 lata dla członków rodziny obywatela)	1 rok dla uzyskania <i>Betugnis</i> ; 4 lata dla uzyskania <i>Aufenthalerlaubnis</i> ; 6 lat dla uzyskania nieograniczonego dostępu do rynku pracy	tak	tak		tak (jeżeli wystąpi w ciągu 4 lat)
Słowacja		1 rok	tak			śmierć jest traktowana tak samo jak rozwód	tak
Szwajcaria		2 lata (pobyt stały) lub 1 rok, jeżeli wnioskodawca ma zezwolenie na pobyt czasowy	tak			śmierć jest traktowana tak samo jak rozwód	tak
Włochy	jeżeli taki jest status sponsora	jeżeli sponsor ma takie zezwolenie	tak (z wyjątkiem rodziców)	tak			

^a Prawo podjęcia pracy jest przyznawane od razu małżonkom Finów, uchodźcom i innym osobom, które uzyskały prawo wjazdu z powodów humanitarnych. ^b Członkowie rodziny przyjeżdżający ze sponsorem nie mają jednakże prawa do pracy.

Źródło: OECD (2001a).

Migracje rodzinne wpływają w większym stopniu na system edukacyjny, mieszkalnictwo i ochronę zdrowia niż migracje osób samotnych. Jeżeli rodziny migrantów posiadają więcej dzieci niż ludność rodzima, co jest powszechne we wczesnych fazach strumienia migracji, pojawiają się istotne konsekwencje związane z koniecznością zapewnienia im edukacji. Tendencja rodzin migrantów do gromadzenia się w określonych miastach lub częściach miast oznacza, że pewne szkoły mogą zostać przez nich zdominowane. Nauczanie może być utrudnione z powodu pojawienia się dzieci posługujących się różnymi językami, zwłaszcza gdy język używany w domu różni się od języka kraju docelowego. W przypadku imigrantów z dziećmi w wieku szkolnym może wystąpić potrzeba przyjmowania dzieci w trakcie trwającego roku szkolnego, co często powoduje obniżanie poziomu nauczania w stosunku do innych uczniów. Konsekwencje przemieszczania się uczniów są jeszcze większe, jeżeli brak jest dokumentacji wyników nauczania uczniów w poprzednich szkołach lub jest ona niepełna. Oczywiście, skutki w sferze szkolnictwa zależą też od innych czynników migracji, od tego, czy dzieci należą do miejscowego systemu szkolnego, czy do szkół międzynarodowych. Często rodziny migrantów tymczasowych korzystają raczej ze szkół prywatnych, a nie publicznych. Powoduje to poszerzenie oferty edukacyjnej danego kraju.

Wiele badań prowadzonych w ostatnich latach pokazało związek pomiędzy migracją rodzinną a szkolnictwem. Porównanie osiągnięć edukacyjnych dzieci imigrantów i rodzimych obywateli w sześciu krajach Europy wykazało, że problemy edukacyjne wydają się wynikać z tła społeczno-ekonomicznego kraju pochodzenia, zdolności uczniów do komunikowania się w języku kraju przyjmującego, czasu zamieszkiwania w kraju przyjmującym oraz stopnia integracji rodziców (Schnepf, 2004). Studium poświęcone Turkom i Pakistańczykom mieszkającym w Danii wykazało, że małżonkowie migranci rzadko posiadali kwalifikacje zawodowe (Celikaksoy i in., 2004).

Najbardziej oczywistym wymaganiem dotyczącym mieszkania dla rodzin migrantów jest jego dopasowanie do wielkości rodziny. Konsekwencje istnienia tego typu migracji dla rynku nieruchomości zależą od charakterystyki gospodarstwa domowego. Jeżeli migranci rodzinni są wysoko wykwalifikowani, mogą wybierać zamieszkanie w dzielnicach, w których wynajmowane są mieszkania o wysokim standardzie lub nawet nabyć nieruchomości na własność. W obu przypadkach przemieszczenia mogą wiązać się z decyzjami podejmowanymi przez pracodawców, a także być subsydiowane. Istnienie pewnych pożądaných czynników, takich jak atrakcyjne szkoły krajowe lub międzynarodowe, usługi transportowe lub powiązania z daną społecznością może mieć wpływ na wybór miejsca zamieszkania. W niektórych miastach największe rozproszenie można zaobserwować wśród grup pochodzących z najbogatszych państw. W przeciwieństwie do tego, biedniejsze rodziny z jednego kraju pochodzenia często gromadzą się w najbardziej zaniedbanych częściach miast. Pokoleniowy skład rodzin migrantów jest również istotnym czynnikiem wpływającym na rodzaj mieszkania. W niektórych przypadkach rodziny wielopokoleniowe żyją razem, często ze względu na możliwość nabycia nieruchomości i rozłożenia kosztów.

2.3.3.1. Specjalna sytuacja starszych migrantów

Związki pomiędzy migracją a starzeniem się ludności są złożone i zmienne. Specjalna sytuacja starszych migrantów została zbadana przez Warnesa (2004), który zasugerował typologię, składającą się z czterech grup, rozróżniającą pochodzenie, wiek, w którym zdecydowali się na przeprowadzkę do innego kraju oraz dominujące motywy wyjazdu (tabela 11). Dwie z tych grup to europejscy i nieeuropejscy imigranci zarobkowi, którzy weszli na miejsce w wiek emerytalny, dwie zaś obejmują migrantów rodzinnych i imigrantów emerytów, którzy zmienili miejsce zamieszkania, szukając lepszych warunków dla siebie w starszym wieku (amenity-seeking international retirement migrants).

Istnieją istotne różnice w ramach każdej z tych grup, zależnie od szerokiego zakresu charakterystyk indywidualnych i powiązań. Warnes, na przykład, porównuje Portugalczyków z rejonów wiejskich, o słabych umiejętnościach językowych mieszkających w Niemczech z migrantami z Afryki Wschodniej, pochodzącymi z klasy średniej, mieszkającymi w Wielkiej Brytanii. Ogólnie mówiąc, schemat dostarcza jednak użytecznego podsumowania zróżnicowanych presji na systemy pomocy, opieki i lecznictwa, wywieranych przez różne typy starszych migrantów rodzinnych.

Tabela 11. Wymagania dotyczące pomocy, opieki i leczenia dla starszych międzynarodowych imigrantów w Europie

	Grupy starszych migrantów międzynarodowych			
	europiejscy migranci zarobkowi	nie europejscy migranci zarobkowi	rodzinni międzynarodowi migranci emeryci	szukający lepszych warunków życia migranci emeryci
Czynniki warunkujące	niskie wykształcenie, przerwana historia zatrudnienia i niekompletna historia zamieszkania (wpływająca na uprawnienia do korzystania ze świadczeń społecznych), choroby zawodowe, trudności językowe	niskie wykształcenie, przerwana historia zatrudnienia i niekompletna historia zamieszkania (brak uprawnień do korzystania ze świadczeń społecznych), poważne trudności językowe, choroby zawodowe, dyskryminacja religijna i kulturowa oraz niezrozumienie	zróżnicowany status społeczno-ekonomiczny i dochodowy, zorientowanie na rodzinę, nowi imigranci o ograniczonych uprawnieniach do korzystania ze świadczeń społecznych	bogaci, dobrze wykształceni, z umiejętnością zarządzania finansami, nowi imigranci o ograniczonych uprawnieniach do świadczeń społecznych, większość jest zdolna i gotowa do ponownej przeprowadzki
Potrzeby				
Wsparcie finansowe				
Mężczyźni	powyżej średniej; umiarkowane aktywa i uprawnienia emerytalne	wysokie; niskie aktywa i uprawnienia emerytalne	średnie (dla wieku i stanu cywilnego)	poniżej średniej (dla wieku i stanu cywilnego)
Kobiety	wysokie; małe aktywa i uprawnienia emerytalne	bardzo wysokie; minimalne zasoby i uprawnienia emerytalne	średnie (dla wieku i stanu cywilnego)	poniżej średniej (dla wieku i stanu cywilnego)
Spoleczne/emocjonalne				
Mężczyźni	średnie; wysokie w grupie pracujących kawalerów	średnie; wysokie w grupie pracujących kawalerów	niektórzy mają wysokie potrzeby: migracja „maksymalizuje” możliwości	wysokie wśród społecznie izolowanych wdowców
Kobiety	wysokie z uwagi na izolację społeczną bezdzietnych lub gdy dzieci pozostały w kraju	wysokie z uwagi na izolację społeczną bezdzietnych lub gdy dzieci pozostały w kraju	niektóre mają wysokie potrzeby: migracja „maksymalizuje” możliwości	wysokie wśród migrantów niechętnych i społecznie izolowanych wdów
Opieka długoterminowa	niejasne; wysoka zapadalność na choroby, ale krótka spodziewana długość życia; w ograniczonym stopniu zaspokajanie przez organizacje społeczne	niejasne; wysoka zapadalność na choroby, ale krótka spodziewana długość życia; w ograniczonym stopniu zaspokajanie przez organizacje społeczne	średnie	średnie
Opieka medyczna	wysoka zapadalność na choroby i w wysokim stopniu niezaspokojone potrzeby; zależność od zawodu i ubóstwa	bardzo wysoka zapadalność na choroby i w wysokim stopniu niezaspokojone potrzeby; zależność od zawodu i ubóstwa	normalny poziom potrzeb i współczesne oczekiwania wobec opieki zdrowotnej	normalny poziom potrzeb i współczesne oczekiwania wobec opieki zdrowotnej

Źródło: Warnes A. (red.), 2004.

Ta typologia uwzględni dalej oczekiwania starszych imigrantów w odniesieniu do międzypokoleniowej pomocy i opieki. Rozróżnia ona kapitał ludzki mężczyzn i kobiet, jeśli chodzi o zapewnianie opieki, różne role i działania, oddziela zapewnianie pomocy finansowej od zapewniania pomocy społecznej i osobistej. Cztery grupy mają pewne charakterystyki warunkujące. Wspólne dla nich są status finansowy i społeczno-emocjonalny oraz wymagania dotyczące długoterminowej opieki i leczenia. Na przykład, nieeuropejscy migranci zarobkowi mężczyźni generalnie mają mniejsze aktywa i uprawnienia emerytalne, a przez to wymagania pomocy są w ich przypadku; wyższe w odróżnieniu od nich międzynarodowi imigranci wyjeżdżający z kraju ze względu na korzystniejsze warunki życia na emeryturze za granicą zazwyczaj mają wystarczające aktywa własne i dlatego ich wymagania pomocy są poniżej średniej. Obie kategorie migrantów emerytów mają podobny poziom potrzeb w zakresie opieki medycznej.

2.3.4. Migracja rodzinna: podsumowanie skutków

Przestrzenne, instytucjonalne i społeczne skutki migracji związanej z rodziną zostały podsumowane w tabeli 12.

Tabela 12. Migranci rodzinni – obszary oddziaływania

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • prawo do zatrudnienia małżonka lub innych krewnych 	<ul style="list-style-type: none"> • duże miasta • wybrane regiony gospodarcze i lokalizacje 	<ul style="list-style-type: none"> • rodzinne interesy • samozatrudnienie 	<ul style="list-style-type: none"> • rodzinne sieci informacyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • sieci biznesowe dla różnych narodowości
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • korzystanie z systemu publicznego i prywatnego • równoważność skutków dla obcokrajowców i rodzimych obywateli • prawo do usług edukacyjnych odpowiednio do wieku 	<ul style="list-style-type: none"> • lokalna mieszkanckość narodowości, kultur i języków • mobilność uczniów w szkołach • system przyjmowania do szkół 	<ul style="list-style-type: none"> • szkoły, uniwersytety • rząd (lokalny i krajowy) • specjalne potrzeby edukacyjne • szkoły międzynarodowe 	<ul style="list-style-type: none"> • równość możliwości • przedłużone święta/wakacje powodujące nieobecność uczniów w szkołach • zmiana pomiędzy pierwszą i drugą generacją 	<ul style="list-style-type: none"> • tworzenie „klasy niższej” • polaryzacja doświadczeń w grupach imigrantów
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • konsumenci netto usług służby zdrowia 	<ul style="list-style-type: none"> • potrzeba pomocy w domu itp. • lokalna oferta dostosowana do wieku (macierzyństwo, noworodki, starsi) 	<ul style="list-style-type: none"> • szpitale • praktyka ogólna, dentyści itp. • usługi specjalistyczne 	<ul style="list-style-type: none"> • specjalna oferta dla osób starszych • opieka nad matką 	<ul style="list-style-type: none"> • system opieki rodzinnej • domy starców • opieka domowa
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • typ i forma własności mieszkania • ceny domów 	<ul style="list-style-type: none"> • popyt lokalny • poszerzony efekt rodziny • prawo do mieszkań komunalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • władze lokalne • instytucje finansowe • organizacje społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do nieruchomości jakościowych • system przyjmowania i łatwość uzyskania mieszkania 	<ul style="list-style-type: none"> • stopień segregacji i integracji • „getta”

2.4. Studenci obcokrajowcy

Jednym z głównych nurtów wzrostu migracji w ostatnich latach była migracja studentów obcokrajowców. Rosnąca liczba studentów korzysta z możliwości studiowania w innych krajach w ramach szeregu kursów i programów. Poprawa umiejętności językowych (zwłaszcza dotycząca języka angielskiego) jest postrzegana przez wielu młodych ludzi jako klucz do awansu na stanowiska kierownicze. Ponadto, doświadczenia kulturowe zdobyte podczas studiowania za granicą, są dodatkową zaletą dla młodych ludzi pragnących dostać się na rynek pracy. Studiowanie za granicą stało się łatwiejsze, od kiedy kraje przyjmujące zaczęły konkurować w celu przyciągnięcia zagranicznych studentów i od kiedy w systemach szkolnictwa wyższego obowiązuje zasada „edukacji jako towaru” a nie „edukacji jako pomocy”. Internacjonalizacja systemów edukacyjnych skutkuje większą złożonością i zróżnicowaniem oraz pojawianiem się nowych programów, jak również dużo większą kosmopolitycznością studentów (OECD, 2001b). Na poziomach krajowych studenci obcokrajowcy powodują, że na edukację patrzy się przez pryzmat korzyści ekonomicznych; wywierają oni ponadto istotny wpływ na lokalną gospodarkę, poprzez korzystanie z usług mieszkaniowych, towarów detalicznych i świadczenie zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin. Biorąc pod uwagę potencjalną możliwość wejścia studentów obcokrajowców, po uzyskaniu dyplomów, na rynek pracy krajów goszczących, można stwierdzić, że mobilność studentów jest jedną z form mobilności pracowników wysoko wykwalifikowanych. Wejście na rynek pracy jest ułatwione przez (zwykle) znajomość języka obcego, zdolność dostosowywania się, umiejętności badawcze i analityczne oraz znajomość zwyczajów i kultury kraju goszczącego, w którym studiowali.

2.4.1. Tendencje w migracji studentów

Liczba studentów jest różna w zależności od kraju pochodzenia i kraju docelowego (OECD, 2001b). Wielkość kraju i jego geograficzna bliskość ponownie okazują się odpowiadać modelowi grawitacyjnemu, ale rolę odgrywa także szereg innych czynników, w tym także polityka UE dotycząca swobody poruszania się, uznawalności dyplomów (obecnie dyskutowane w ramach procesu bolońskiego), programów i sieci wymiany, takich jak Socrates/Erasmus. Dane OECD (2001b) wskazują, że pewne kraje, zwłaszcza Wielka Brytania, Austria, Dania, Francja i Niemcy, goszczą znaczną liczbę studentów zagranicznych w stosunku do własnej ludności. Istnienie wcześniejszych powiązań studenckich, opartych na kanałach instytucjonalnych, zwiększa ich napływ.

Dziwić może fakt, że statystyki dotyczące napływu studentów zagranicznych w poszczególnych latach są niepełne (tabela 13). Inaczej to wygląda w odniesieniu do danych dotyczących ogólnej liczby studentów obcokrajowców w wybranych krajach europejskich. Liczba ta jest obecnie znacząca w całej Europie (tabela 14). Jednak z uwagi na to, że ewidencja studentów obcokrajowców jest mocno zróżnicowana w poszczególnych krajach, należy zachować ostrożność podczas prób ich porównania. Niekwestionowanym liderem rynku jest Wielka Brytania, ale Niemcy i Francja stanowią również główne kraje docelowe. Ogólnie, liczba studentów zagranicznych w Europie wynosi 862200.

Tabela 15 pokazuje obcokrajowców w wybranych krajach europejskich w odniesieniu do poziomu wykształcenia. Występuje generalnie nadreprezentacja cudzoziemców z niskim i wyższym poziomem wykształcenia, przy czym rozkład różni się w zależności od kraju goszczącego. W kilku krajach ponad 40 procent cudzoziemców w wieku od 25 do 64 lat ma w najlepszym przypadku jedynie wykształcenie ponadpodstawowe (lower secondary education), na przykład, w Belgii i Francji wartości te wynoszą odpowiednio 54 i 55 procent (OECD, 2004). W odróżnieniu od tego, w pewnych krajach proporcja obcokrajowców z wykształceniem wyższym (tertiary education) jest znaczna, na przykład, w Wielkiej Brytanii (35 procent) i Norwegii (31 procent).

2.4.2. Charakterystyka studentów obcokrajowców

Istnieje znaczący brak systematycznej informacji dotyczącej wewnętrznej struktury społeczności studentów i stażystów cudzoziemców, ale jasne jest, że stanowią oni grupę zróżnicowaną. Większa uwaga zwrócona jest na te grupy, które obejmują osoby przed i po dyplomie, biorące udział w kursach o różnej długości. Wiele z tych osób to stażyści, wysłani do innych krajów przez pracodawców lub przemieszczający się z chęci rozwoju swojej kariery zawodowej. Dużą grupę stanowią studenci szkół językowych.

Istotny podzbiór stanowią pracownicy wakacyjni, często wyjeżdżający w okresie poprzedzającym podjęcie studiów, podróżujący w ramach specjalnych planów rządowych skierowanych do różnych grup wiekowych.

Tabela 13. Napływ studentów obcokrajowców do wybranych krajów europejskich, w tysiącach

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	–	–	–	–	–	4,5
Czechy	–	–	–	–	–	2,9
Dania ^a	–	–	–	3,7	5,3	–
Francja	–	–	–	40,0	–	–
Litwa	–	–	–	–	0,2	0,7
Niderlandy	6,1	6,2	6,3	7,7	9,3	–
Słowacja ^b	1,4	1,6	0,6	0,8	–	3,2
Szwecja ^c	–	–	3,1	4,0	–	–
Szwajcaria ^d	–	–	–	–	11,6	–
Wielka Brytania	–	78,4	65,3	81,4	96,9	–

a Przyznanie zezwolenia na pobyt po raz pierwszy. *b* Nowo-przyznane zezwolenia na pobyt. *c* Zezwolenia na pobyt przyznane studentom. *d* Studenci i uczniowie.

Źródła: różne źródła krajowe, OECD (2004).

Tabela 14. Liczba studentów obcokrajowców w wybranych krajach europejskich, w tysiącach

Kraj	2001
Austria	31,7
Belgia	38,2
Czechy	7,8
Dania	12,5
Finlandia	6,3
Francja	147,4
Hiszpania	39,9
Islandia	0,4
Irlandia	8,2
Niderlandy	16,6
Niemcy	199,1
Norwegia	8,8
Polska	6,7
Słowacja	1,7
Szwajcaria	27,8
Szwecja	26,3
Turcja	16,7
Węgry	11,2
Wielka Brytania	225,7
Włochy	29,2

Źródło: OECD (2004).

Tabela 15. Liczba obcokrajowców z podziałem na poziom wykształcenia w wybranych krajach europejskich, rok 2001 lub ostatni dostępny

	Niższe niż średnie wyższe		Średnie wyższe i powyżej średniego, ale nie wyższe		Wyższe		Nieznane
	liczba	procent	liczba	procent	liczba	procent	
Austria	456032	49,4	362918	39,3	104742	11,3	–
Belgia	443045	54,2	197573	24,2	176917	21,6	201779
Czechy	164538	38,4	208718	48,8	54766	12,8	4212
Dania	155216	48,6	101842	31,9	62243	19,5	–
Finlandia ^a	59374	52,7	31940	28,4	21322	18,9	–
Francja	3066864	54,8	1521910	27,2	1011424	18,1	–
Grecja	448046	44,8	399653	39,9	153083	15,3	–
Hiszpania	1029435	55,4	423225	22,8	404387	21,8	–
Irlandia	92939	29,6	92011	29,3	128762	41,0	19292
Luksemburg	40499	36,7	45807	41,6	23916	21,7	19539
Niderlandy	629462	53,0	349889	29,4	208863	17,6	–
Niemcy	3870908	43,7	3612460	40,8	1372254	15,5	–
Norwegia	38466	18,3	106590	50,6	65535	31,1	80830
Polska	348750	47,9	293537	40,3	86385	11,9	9067
Portugalia	320778	54,7	151806	25,9	113348	19,3	–
Słowacja	32933	29,3	63013	56,1	16424	14,6	805
Szwajcaria	485466	41,6	405183	34,7	276791	23,7	286745
Szwecja	253195	29,6	395962	46,2	207558	24,2	75394
Turcja	479520	49,3	331728	34,1	161557	16,6	–
Węgry	113250	41,1	107779	39,1	54465	19,8	–
Wielka Brytania	1602168	40,6	968116	24,5	1374370	34,8	558667

^a „Niższe niż średnie wyższe” obejmuje „nieznany” poziom wykształcenia.

Uwaga: poziomy wykształcenia dotyczą osób w wieku od 16 do 74 lat; inni włączeni są do kategorii „nieznane”.

Źródło: Dumont i Lemaitre (2004).

Reprezentowani są zarówno mężczyźni, jak i kobiety. Głównie są to osoby młode i samotne, w większości przypadków mające zamiar migrować na stosunkowo krótki okres. Kierują się głównie do określonych krajów (głównie anglojęzycznych), zazwyczaj do dużych miast, gdzie znaleźć można najbardziej wszechstronne oferty edukacyjne.

Na poziomie szkolnictwa wyższego (tertiary level) studenci wybierają raczej dyscypliny ogólne, a nie zawodowe, które odzwierciedlają krajową specyfikę zawodów i uniemożliwiają transfer kwalifikacji (OECD, 2001b). Są także bardziej zainteresowani kursami kończącymi się uzyskaniem dyplomu, niż tymi niższego stopnia. Ponadto przyciągani są przez międzynarodowe centra nauki. Jakkolwiek może to ulegać zmianie, w miarę jak coraz więcej instytucji wprowadzać będzie specjalne, zindywidualizowane programy. Kursy dyplomowe są atrakcyjne, ponieważ zapewniają łatwiejszy wstęp na rynki pracy krajów goszczących (Dustmann, 1993).

2.4.3. Następstwa przyjmowania studentów obcokrajowców

Udział studentów w rynku pracy jest zróżnicowany w zależności od kraju, regulacji prawnych i zasad dotyczących imigracji. Większość rządów zezwala na pracę w niepełnym wymiarze czasu. Istnieje w ostatnich latach tendencja, zgodnie z którą rządy ułatwiają wchodzenie na rynek pracy studentom, którzy zdobywają dyplomy. W ten sposób pracodawcy mogą rekrutować pracowników posiadających poszukiwane kwalifikacje, zaś gospodarka jako całość staje się bardziej konkurencyjna, dzięki wprowadzaniu osób posiadających nowsze kwalifikacje przy niskim koszcie rekrutacji.

Konsekwencje obecności studentów obcokrajowców stają się coraz bardziej znaczące dla szkolnictwa, w miarę jak uczelnie zaczynają konkurować, ubiegając się o ich książeczki czekowe. Często studenci ci wybierają prestiżowe uczelnie, co prowadzi do pogłębiania się nierówności w systemach edukacyjnych na poziomie krajowym. Występuje także duży ruch w branży zapewniającej zakwaterowanie studentom. Zazwyczaj wynajmują oni mieszkania i są w stanie przelicytować starające się także o nie rodziny, a w rezultacie zamieniają pewne rejony w „getta” studenckie. W niektórych przypadkach studenci wybierają mieszkanie w akademikach, które są tworzone dla nich i stają się czynnikiem szczególnie przyciągającym w konkurencji pomiędzy uczelniami.

Ogólne następstwa związane ze strumieniem migracji studentów obcokrajowców podsumowane zostały w tabeli 16.

Tabela 16. Studenci obcokrajowcy – obszary oddziaływania

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • międzynarodowa konkurencja absolwentów • praca w niepełnym wymiarze czasu • przejściowość • obecność w określonych sektorach gospodarki • legislacja dotycząca uczestnictwa 	<ul style="list-style-type: none"> • braki kadry o określonych kwalifikacjach w gospodarkach lokalnych • koncentracja określonych grup • centra innowacyjności (np. parki naukowe) 	<ul style="list-style-type: none"> • pracodawcy • brak zaangażowania związków zawodowych 	<ul style="list-style-type: none"> • dualizm na rynku pracy (role wymagające i nie wymagające kwalifikacji) 	<ul style="list-style-type: none"> • redukcja braków kadry o określonych umiejętnościach prowadząca do poprawy usług
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • edukacja jako towar • zysk finansowy dzięki opłatom za studia • przyjmowanie zależnie od typu kursów • konkurencja dla studentów zagranicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • koncentracja w pewnych instytucjach • centra wiedzy • lokalna mieszanka społeczna 	<ul style="list-style-type: none"> • uniwersytety • szkoły • centra szkoleniowe • kanały instytucjonalne (np. Socrates) 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój kariery, w tym szkolenie językowe 	<ul style="list-style-type: none"> • społeczność lokalna goszcząca studentów zagranicznych
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • dostęp do krajowego systemu służby zdrowia • staże dla studentów medycyny 	<ul style="list-style-type: none"> • rejestracja praktyk ogólnych, dentystrycznych itp. • usługi zdrowotne świadczone przez studentów 	<ul style="list-style-type: none"> • szpitale • praktyki lokalne • oferta usług zdrowotnych uniwersytetów • staże w szpitalach (studenci medycyny) 	<ul style="list-style-type: none"> • rozwój kariery (studenci medycyny) 	<ul style="list-style-type: none"> • redukcja braków kadry o określonych umiejętnościach prowadząca do poprawy usług
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • możliwość działania w sektorze nieruchomości • zazwyczaj najem 	<ul style="list-style-type: none"> • oferta lokalna • mieszkanie w grupach • lokalne koncentracje • możliwość subsydiowania przez pracodawców w przypadku staży 	<ul style="list-style-type: none"> • władze lokalne • prywatny sektor najmu • oferta uniwersytetów (itp.) 	<ul style="list-style-type: none"> • zwykle krótkoterminowe • wspólne zamieszkiwanie 	<ul style="list-style-type: none"> • konkurowanie z mieszkańcami lokalnymi • tworzenie lokalnych wspólnot studenckich • transformacja rejonów najmu

2.5. Ubiegający się o azyl

Jest to kolejna zróżnicowana grupa, charakteryzująca się dużym stopniem nieprzewidywalności co do przyszłości jej członków. Inaczej niż w przypadku innych omówionych strumieni, w większości krajów osoby ubiegające się o azyl podlegają specjalnym konwencjom i regulacjom prawnym, zazwyczaj uzgodnionym na poziomie międzynarodowym. Długość ich pobytu w kraju docelowym jest niepewna i zależy zarówno od ocenionej potrzeby ochrony, jak i od warunków w ich kraju ojczystym. W ostatnich latach w przypadku większości ubiegających się o azyl uznano, że nie ma podstaw do przyznania statusu uchodźcy, jednakże mimo tego wielu pozostało w kraju goszczącym.

2.5.1. Tendencje dotyczące liczby ubiegających się o azyl

Liczba osób ubiegających się o azyl jest znaczna (tabela 17) i nie da się łatwo określić jakichkolwiek spójnych tendencji w Europie. Dlatego też konsekwencje obecności ubiegających się o azyl w sferze pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa są różne w zależności zarówno od czasu, jak i miejsca. Tabela wskazuje na występujące w ostatnich latach tendencje spadkowe osób ubiegających się o azyl w krajach Europy Zachodniej i zarazem ich wzrost w Europie Środkowej i Wschodniej, jakkolwiek wartości są wciąż małe.

Tabela 17. Ubiegający się o azyl w wybranych krajach europejskich

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	13,8	20,1	18,3	30,1	39,4	32,3
Belgia	22,0	35,8	42,7	24,6	18,8	16,9
Bułgaria	0,8	1,3	1,8	2,4	2,9	1,6
Czechy	4,1	7,3	8,8	18,1	8,5	11,4
Dania	9,4	12,3	12,2	12,5	6,1	4,6
Finlandia	1,3	3,1	3,2	1,7	3,4	3,1
Francja	22,4	30,9	38,8	47,3	51,1	51,4
Grecja	3,0	1,5	3,1	5,5	5,7	8,2
Hiszpania	6,7	8,4	7,9	9,5	6,3	5,8
Irlandia	4,6	7,7	11,1	10,3	11,6	7,9
Niderlandy	45,2	42,7	43,9	32,6	18,7	13,4
Niemcy	98,6	95,1	78,6	88,3	71,1	50,5
Norwegia	8,4	10,2	10,8	14,8	17,5	16,0
Polska	3,4	3,0	4,6	4,5	5,2	6,9
Rumunia	1,2	1,7	1,4	2,4	1,2	1,1
Słowacja	0,5	1,3	1,6	8,2	9,7	10,3
Słowenia	0,5	0,9	9,2	1,5	0,7	1,1
Szwajcaria	41,3	46,1	17,6	20,6	26,1	21,1
Szwecja	12,8	11,2	16,3	23,5	33,0	31,4
Węgry	7,1	11,5	7,8	9,6	6,4	2,4
Wielka Brytania	58,5	91,2	98,9	91,6	103,1	61,1
Włochy	11,1	33,4	15,6	9,6	7,3	–

Uwaga: wybrane kraje, to kraje, w których średnia ubiegających się o azyl wynosi od 1500 osób wżwyż na rok.

Źródło: dane rządowe, UNHCR. Kompilacja: UNHCR Genewa (Departament Danych Ludnościowych/PGDS).

2.5.2. Charakterystyka ubiegających się o azyl

Grupa obejmuje zarówno mężczyzn jak i kobiety, jakkolwiek generalnie na świecie dominują kobiety (IOM, 2004). W Europie ubiegający się o azyl należą do każdej grupy wiekowej, niemniej jednak większość stanowią ludzie młodzi. Ubiegający się o azyl przybywają najczęściej samotnie, ale wielu uczestniczy następnie w łączeniu rodzin. Na razie niewielkim, ale rosnącym problemem jest przyjazd małolatnich bez opiekunów, przy czym wydaje się, że niektórzy z nich mogą być ofiarami handlu żywym towarem. Pochodzenie ubiegających się o azyl jest również bardzo zróżnicowane i zależy od wielu czynników,

w tym od języka, związków historycznych i bliskości geograficznej. Zdarza się także, że kraje docelowe są wybierane przez świadczących usługi transportowe (przemytników i handlarzy), a nie przez samych ubiegających się o azyl.

2.5.3. Konsekwencje dla państwa związane z osobami ubiegającymi się o azyl

Wpływ ubiegających się o azyl na rynek pracy zależy od rozwiązań prawnych dotyczących ich zatrudnienia. Większość krajów nie pozwala na natychmiastowy dostęp do rynku pracy, ale osoby ubiegające się o azyl mogą zatrudnić się po pewnym okresie (np. sześciu miesięcy), jeżeli nie podjęto decyzji dotyczącej ich przypadku. Po przyznaniu statusu uchodźcy mogą pracować. Jednakże w przypadku wielu osób o wysokich kwalifikacjach istnieje problem z uznaniem tych kwalifikacji i dochodzi do marnotrawienia kapitału ludzkiego („brain waste”). Stosunkowo duży procent ubiegających się o azyl, których wnioski zostały odrzucone, nie wraca do domu, ale pozostaje i pracuje nielegalnie.

Większość krajów pozwala dzieciom osób ubiegających się o azyl na korzystanie z systemu edukacyjnego. Istnieją jednakże negatywne konsekwencje dla szkół, spowodowane mobilnością uczniów oraz brakiem rejestrów osiągnięć szkolnych przed przybyciem do kraju przyjmującego.

Wiele rządów opracowuje obecnie plany rozmieszczania w różnych miejscach osób ubiegających się o azyl, często przekazując odpowiedzialność za zapewnienie mieszkania władzom lokalnym. W rezultacie może to doprowadzić do większego rozproszenia geograficznego, jednakże istnieją dowody na dalsze przemieszczenia ubiegających się o azyl, ponieważ rozmieszczeni w różnych terenach mają tendencje do podążania w stronę obszarów zamieszkiwanych przez swoich rodaków. W niektórych krajach istnieją specjalne ośrodki, w których zamieszkują osoby ubiegające się o azyl aż do czasu podjęcia decyzji w ich sprawach. W innych państwach, osoby te konkurują skutecznie z lokalnymi mieszkańcami przy wynajmie mieszkań.

Istnieją także konsekwencje dla sektora zdrowotnego. Wiele osób ubiegających się o azyl ma problemy ze zdrowiem psychicznym i fizycznym. Często rozciągają się one na całą rodzinę. Zwalczanie tych problemów jest niekiedy trudne z uwagi na różnice językowe. Pozytywną stroną jest to, że ubiegający się o azyl często posiadają kwalifikacje poszukiwane w krajach docelowych, m.in. różne zawody medyczne, które mogą pozwolić czasami na zatrudnienie w pełnym wymiarze, ku obopólnej korzyści.

Tabela 18 podsumowuje przestrzenne, instytucjonalne i społeczne implikacje związane z osobami ubiegającymi się o azyl w czterech polach objętych tym badaniem.

Tabela 18. Ubiegający się o azyl – obszary oddziaływania

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Rynek pracy	<ul style="list-style-type: none"> • potencjalna siła robocza • marnotrawstwo mózgow 	<ul style="list-style-type: none"> • wymuszone bezrobocie • lokalna dostępność zawodów 	<ul style="list-style-type: none"> • uznawanie kwalifikacji 	<ul style="list-style-type: none"> • poziom umiejętności i prawo do pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • postrzeganie przez ludność rdzenną • nieformalna gospodarka i sieci
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • fundusze specjalne 	<ul style="list-style-type: none"> • mobilność uczniów, wpływająca potencjalnie na jakość edukacji • specjalne wymagania, takie jak język i radzenie sobie z urazami • umieszczanie w niepopularnych szkołach 	<ul style="list-style-type: none"> • potrzeba i oferta specjalnych jednostek edukacyjnych • pomoc językowa 	<ul style="list-style-type: none"> • prawo do edukacji • brak rejestrów szkolnych 	<ul style="list-style-type: none"> • społeczne grupy wsparcia zapewniające pomoc i pomagające w integracji

Tabela 18. Ubiegający się o azyl – obszary oddziaływania (dok.)

	Przestrzenne		Instytucjonalne	Społeczne	
	krajowe	lokalne		indywidualne	wspólnotowe
Zdrowie	<ul style="list-style-type: none"> • brak wpłat do krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych • zdrowie psychiczne i fizyczne • zakres i wielkość wejścia 	<ul style="list-style-type: none"> • może wpływać na listy oczekujących • podaż poprzez praktyki ogólne, dentystyczne itp. • potrzeba specjalistów językowych 	<ul style="list-style-type: none"> • szpitale • usługi lokalnej służby zdrowia • organizacje pozarządowe i charytatywne 	<ul style="list-style-type: none"> • prawo do opieki zdrowotnej • małoletni bez opiekunów 	<ul style="list-style-type: none"> • społeczne grupy wsparcia zapewniające pomoc i pomagające w integracji
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • rządowe plany rozpraszania • zapewnienie pomocy w zakresie mieszkalnictwa (pieniądze, najem) 	<ul style="list-style-type: none"> • porozumienia rządów lokalnych • bliskość do punktu wjazdu • zaangażowane głównie obszary miejskie 	<ul style="list-style-type: none"> • ośrodki zakwaterowania • miejsca zatrzymania • władze lokalne • towarzystwa mieszkaniowe • organizacje pozarządowe i charytatywne 	<ul style="list-style-type: none"> • prawo do mieszkania 	<ul style="list-style-type: none"> • społeczne grupy wsparcia zapewniające pomoc i pomagające w integracji • sieci osób ubiegających się o azyl • migracja wtórna

SEKCJA 3. PODSUMOWANIE

Widać wyraźnie, nawet na podstawie stosunkowo powierzchownego przeglądu typów migracji i powiązanych z nimi strumieni wejściowych przedstawionych tutaj, że istnieje niebezpieczeństwo niewłaściwej ich interpretacji w przypadku jakiegokolwiek redukcjonizmu, który nie będzie w stanie uchwycić złożoności różnych strumieni migracyjnych. Związki pomiędzy strumieniami wejściowymi migracji oraz obszarami rynku pracy, edukacji, służby zdrowia i mieszkalnictwa są skomplikowane i stwarzają wiele dylematów politycznych dla rządów, zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym. W zależności od kraju w różnoraki sposób wpływają na poszczególne rynki. Dlatego też rządy stoją w obliczu potrzeby zorientowania swojej polityki zgodnie z określoną konstelacją napływów, która może być inna niż występująca w państwach sąsiednich.

Charakter tego referatu nie pozwala na łatwe wyciągnięcie wniosków. Częściowo jest to konsekwencją zastosowanego poziomu uogólnienia. Przy oszacowywaniu implikacji strumieni migracji ważne jest, aby wziąć pod uwagę fakt, iż migranci są zarówno dostawcami, jak i konsumentami usług. Bilans jest jednakże nie tylko ekonomiczny. Istnieją znaczące implikacje społeczne, które także są zróżnicowane w zależności od strumienia wejściowego.

Referat brał pod uwagę perspektywę indywidualnych strumieni migrantów, prezentując skutki napływów w postaci szeregu związanych tabel. W tej końcowej sekcji podsumowującej tabelę są jakby nakładane jedna na drugą tak, że każda komórka może zostać sprawdzona, w celu podjęcia próby zidentyfikowania głównych różnic pomiędzy strumieniami migrantów dla każdego z czterech kluczowych sektorów: rynku pracy, edukacji, zdrowia i mieszkalnictwa.

3.1. Konsekwencje dla rynku pracy

Na poziomie krajowym różne strumienie wejściowe mają różne implikacje dla rynku pracy. Osoby przyjeżdżające, szczególnie jako legalni imigranci zarobkowi, ogólnie zwiększają konkurencyjność gospodarki, pomagają zwalczać niedobory kadrowe i mogą być postrzegani jako zastępcza siła robocza. Nie wszyscy uczestniczą jednakże w rynku pracy w tym samym stopniu i czasami występują znaczne różnice dotyczące stopy bezrobocia pomiędzy grupami narodowymi lub etnicznymi. W celu kontrolowania wjazdu

dów takich osób rządy przygotowują systemy zezwoleń na pracę na poziomie krajowym, z którymi mogą być powiązane badania regionalnych rynków pracy.

O ile opracowywana jest, przez rządy i pracodawców, specjalna polityka dotycząca strumienia wejściowego migracji zarobkowej, dostosowana do rynku pracy, to nie dzieje się tak w przypadku innych strumieni. Osoby ubiegające się o azyl stanowią często raczej potencjalną (lub nielegalną) a nie aktywną siłę roboczą i często dochodzi w ich przypadku do marnotrawstwa kapitału ludzkiego. Konsekwencje migracji rodzinnej są blisko związane z prawem do pracy małżonków i innych członków rodziny. Strumień wejściowy studentów jest ściśle powiązany z międzynarodową konkurencją absolwentów, postrzeganych w coraz większym stopniu jako stojących na przejściowej pozycji pomiędzy edukacją/zatrudnieniem tymczasowym z jednej strony a trwałym wejściem na rynek pracy z drugiej. Ucząc się, wielu studentów jednocześnie pracuje w niepełnym wymiarze czasu, zazwyczaj (ale nie tylko) z mniej regulowanym czasem pracy w sektorach (takich jak hotelarstwo, gastronomia) dużych miast, w których mieszczą się instytucje edukacyjne. Możliwość legalnej pracy studentów zależy od regulacji prawnej określającej warunki ich uczestnictwa w rynku pracy.

Na poziomie lokalnym migranci zarobkowi często stanowią ważny czynnik podtrzymujący miejscową gospodarkę, czasami na rynkach niszowych lub w sektorach specyficznych dla określonych obszarów. Koncentracja przestrzenna jest szczególnie widoczna w regionach nadgranicznych, w tym także w tych, w których występuje zjawisko dojeżdżania do pracy za granicę. Migranci rodzinni stanowią potencjalnie ważny element w wybranych regionach gospodarczych i lokalizacjach, zwłaszcza w dużych miastach. Konsekwencje obecności osób ubiegających się o azyl dla lokalnego rynku pracy zależą do pewnego stopnia od rządowej polityki ich rozmieszczania oraz lokalnej dostępności pracy, jak również od miejscowych możliwości zatrudnienia nieformalnego. Skutki napływu studentów związane są z lokalizacją instytucji edukacyjnych, koncentracją określonych typów studentów oraz brakami kadry w określonych zawodach w gospodarce lokalnej, które mogą motywować pracodawców do rekrutowania studentów obcokrajowców zaraz po uzyskaniu przez nich dyplomów. W tym ostatnim przypadku jako katalizatory nie tylko zatrudnienia po zakończeniu edukacji, ale także podstawowe czynniki przyciągające studentów obcokrajowców mogą służyć centra innowacyjności, takie jak parki naukowe.

Instytucje, dla których migracja zarobkowa ma największe implikacje, to podstawowi partnerzy społeczni – rząd, pracodawcy i związki zawodowe – wraz z organizacjami zawodowymi, zwłaszcza tymi, które określają i monitorują kwalifikacje. Te ostatnie są również istotne dla określania, czy osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy mają uprawnienia do wykonywania zawodu. Różne agencje zatrudnienia i rekrutacji tworzą kanały przepływu, a główną rolę w kierowaniu migracjami i wprowadzaniu pracowników na rynek pracy zwłaszcza w pewnych sektorach, odgrywają podwykonawcy rozmaitych robót. Strumień wejściowy rodzin jest zależny w sposób istotny od możliwości zatrudnienia w rodzinnym biznesie i samozatrudnienia. W przypadku zatrudnienia studentów duże korzyści czerpią pracodawcy; w większości przypadków studenci nie włączają się w działalność związków zawodowych.

Społeczne implikacje strumieni wchodzących na rynek pracy są również zróżnicowane. Kolejne generacje migrantów zarobkowych często wchodzi do różnych sektorów, wykazując przy tym rosnący poziom umiejętności i mobilności społecznej. Migranci zarobkowi mogą także kreować niszowe działania gospodarcze i społeczne (takie jak wyspecjalizowane sklepy i restauracje). Mogą łączyć się z migracją rodzinną poprzez tworzenie sieci biznesowych dla grup o różnym pochodzeniu narodowościowym. W odróżnieniu od tej sytuacji, osoby ubiegające się o azyl często biorą udział w gospodarce nieformalnej (jedynym miejscu, w którym mogą znaleźć zatrudnienie); uczestniczą w różnych sieciach społecznych i ich ogólna rola ekonomiczna może być kształtowana przez sposób ich postrzegania przez rdzenną ludność. Korzyści społeczne zatrudnienia studentów wiążą się z ich mobilnością i krótkoterminowym charakterem zatrudnienia, dzięki którym możliwe jest likwidowanie niedoborów kadry o określonych umiejętnościach i poprawa oferty usług.

Na rynku pracy mamy do czynienia także z innymi zjawiskami na poziomie indywidualnym, które związane są z różnymi strumieniami wejściowymi migrantów. Pracownicy cudzoziemscy często konkurują z rodzimymi o miejsca pracy. Istnieją dowody potwierdzające, że prowadzi to do większej ekonomicznej i społecznej mobilności obu tych grup. Osoby ubiegające się o azyl cierpią z powodu braku prawa do pracy, która odpowiadałaby ich kwalifikacjom. Poszczególne migranci rodzinni mogą odczuwać niekiedy zwiększenie możliwości zatrudnienia dzięki ich rodzinnym powiązaniom informacyjnym. Studenci obco-

krajowcy odgrywają podwójną rolę na rynku pracy – zajmują zarówno stanowiska wymagające kwalifikacji, jak i te gdzie nie są one niezbędne.

3.2. Konsekwencje dla sektora edukacyjnego

Na poziomie krajowym migranci zarobkowi są zarówno konsumentami (poprzez swoje dzieci), jak i dostawcami usług edukacyjnych. W tej drugiej roli mogą przyczynić się do likwidacji niedoborów kadry o określonych umiejętnościach, zwłaszcza w śródmiejskich obszarach dużych miast. Często są nauczycielami języków obcych. Wpływ migrantów rodzinnych na system edukacyjny uzależniony jest od przyznanych określonym grupom wiekowym uprawnień do korzystania z edukacji. W przypadku braku takiego uprawnienia migranci mogą korzystać ze szkół prywatnych i różnych form szkół międzynarodowych. Popularny jest zwłaszcza ten drugi sposób. Kluczowym zagadnieniem edukacyjnym jest ekwiwalencja wyników edukacyjnych cudzoziemców i ludności rdzennej. Ci pierwsi osiągają często gorsze wyniki i opuszczają szkoły mając niższe kwalifikacje. Dotyczy to zwłaszcza dzieci osób ubiegających się o azyl, które nierzadko mają trudności językowe. Niektóre kraje próbują temu zaradzić, zapewniając specjalne fundusze pomocowe dla dzieci azylantów. Ze strumieniem wejściowym studentów związana jest odrębna grupa zagadnień edukacyjnych. Traktowanie edukacji jako towaru często stanowi wynik intensywnego konkutowania o studentów zagranicznych. Wyraża się to zwłaszcza w szerokim asortymencie kursów, w tym kursów językowych, MBA i doktoranckich. W niektórych krajach systemy szkolnictwa wyższego w coraz większym stopniu opierają się na stałym lub rosnącym napływie studentów zagranicznych.

Strumień migracji zarobkowej rodzi znaczące lokalne implikacje przestrzenne dla sektora edukacyjnego. Są one uzależnione od geograficznej koncentracji migrantów. Mamy do czynienia zarówno ze świadczaniem (nauczyciele, wykładowcy, pracownicy naukowci), jak i konsumpcją usług (członkowie rodzin), przy istniejącej zazwyczaj koncentracji w pewnych obszarach miejskich. Niektóre szkoły mogą odczuwać presję wywoływaną przez mobilność uczniów związaną z przyjazdami i wyjazdami migrantów i ich rodzin. Strumień rodzinny rodzi także konieczność zapewnienia systemu przyjmowania do szkół osób przybywających w terminach niestandardowych, co nierzadko powoduje duże koszty. Migranci rodzinni wnoszą jednak także swój wkład w system edukacyjny wspólnoty lokalnej będącej „mieszanką” narodowości, kultur i języków. Koszty ekonomiczne związane z wymienionymi zjawiskami kompensowane są wzbogaceniem społeczeństwa, które jest rezultatem przybycia migrantów.

Każdy strumień migrantów wpływa na główne instytucje edukacyjne poprzez popyt, jaki powodują m.in. w szkołach czy uniwersytetach. Oddziaływanie to może przybierać różne formy. Migranci zarobkowi częściej niż inni pracują w sektorze edukacyjnym jako nauczyciele i pracownicy naukowci; migranci rodzinni mają specjalne potrzeby edukacyjne, w związku z czym należy im zapewnić specjalne szkoły (takie jak szkoły międzynarodowe). Osoby ubiegające się o azyl wymagają nauki języka lub innych form pomocy, mogą powodować także szczególne obciążenia związane z mobilnością uczniów. W przypadku studentów opracowano specjalne programy (m.in. Socrates), które tworzą kanały dla mobilności, stworzono również międzynarodowe sieci instytucjonalne. Piąty i szósty ramowy program badawczy UE stymulowały mobilność pracowników akademickich w ramach dużych sieci współpracy.

Różne strumienie migracji powodują w sektorze edukacyjnym także szersze społeczne implikacje. Można m.in. zauważyć, że poziom i natura wykształcenia zdobytego przed migracją wpływa na ekonomiczny i społeczny rozwój cudzoziemców i może stanowić podstawę dalszego różnicowania migrantów i rdzennych obywateli. Migranci rodzinni i osoby ubiegające się o azyl mogą stać się klasą niższą, która to charakteryzuje się niskim poziomem wykształcenia i kwalifikacji. Stanie się tak, o ile nie zostaną im zapewnione specjalne formy pomocy, takie jak uczenie języka i inne działania edukacyjne, mające na celu wsparcie i pomoc w integracji. Zagraniczni studenci są niekiedy gośćmi lokalnych rodzin i wspólnot. Przynosi to nie tylko korzyści ekonomiczne obu stronom, ale pomaga również w zrozumieniu kultur narodowych.

Na poziomie indywidualnym różnice pomiędzy poszczególnymi strumieniami migracji również są wyraźne. Niektórzy migranci zarobkowi przyjeżdżają w celu odbycia szkolenia czy dla rozwoju kariery. Istnieje więc symbioza pomiędzy sektorami edukacyjnym i zatrudnienia. Migranci rodzinni zyskują dzięki lepszemu ofercie edukacyjnej, czego wyrazem jest m.in. międzygeneracyjna poprawa sytuacji ekonomicznej i społecznej. Z drugiej strony, przedłużone święta/wakacje, związane z wyjazdami do kraju pochodzenia (również w celach małżeńskich), powodują przerwy w nauce, co przynosi szkody edukacyjne nie tylko

młodym ludziom, ale także ich szkołom. Uprawnienie do edukacji osób ubiegających się o azyl jest zróżnicowane. Nawet jeżeli uczestniczą w zajęciach szkolnych, brak rejestrów dotyczących ich wcześniejszej edukacji stanowi jak dotąd poważny problem zarówno dla nich, jak i dla szkół.

3.3. Konsekwencje dla sektora opieki zdrowotnej

Różnice między rodzajami migrantów są widoczne szczególnie wyraźnie w sektorze opieki zdrowotnej. Zwłaszcza migranci zarobkowi wypełniają braki siły roboczej, które wynikają z niedostatecznej, w stosunku do popytu, ilości kształconych pracowników rodzimych. Wnoszą oni swój wkład do krajowych systemów ubezpieczeń zdrowotnych. Podobnie zagraniczni studenci medycyny wyższych lat pomagają uzupełnić braki kadry o określonych umiejętnościach. Różnicowany jest dostęp migrantów do usług opieki zdrowotnej. Część migrantów zarobkowych i ich rodzin korzysta z prywatnych planów opieki zdrowotnej, większość jednak, płacąca podatki i składki ubezpieczeniowe, ma prawo do korzystania z usług publicznych. Dostęp studentów do bezpłatnej opieki zdrowotnej jest zróżnicowany w zależności od kraju. Migranci rodzinni są głównie konsumentami netto opieki zdrowotnej (przynajmniej do czasu, gdy nie zaczną pracować), uzależnione jest to także od ich struktury wiekowej. Implikacje dla opieki zdrowotnej powodowane przez osoby ubiegające się o azyl różnią się pod wieloma względami od skutków przybycia innych migrantów. Przy wjeździe i w trakcie pobytu nie płacą oni składek do systemu krajowego. Zazwyczaj przybywają falami, co skutkuje powstawaniem szczególnych czasowych obciążeń. Migranci tego rodzaju nierzadko mają poważne problemy ze zdrowiem psychicznym i fizycznym, które mogą wynikać z prześladowań, konfliktów militarnych i tortur, których doświadczyli wcześniej.

Różnice pomiędzy strumieniami migrantów na poziomie krajowym są powielane lokalnie. W pewnych regionach migranci zarobkowi stanowią ważny element uzupełniający braki kadry o określonych umiejętnościach. Dotyczy to m.in. medycznego personelu pomocniczego w dużych miastach, zwłaszcza w tych, które doświadczają starzenia się ludności, wypełniają także funkcje pomocy językowej (tłumaczenia) w szpitalach i innych instytucjach. Migranci rodzinni natomiast wymagają, zróżnicowanej w zależności od wieku lokalnej oferty usług służby zdrowia (macierzyństwo, noworodki, osoby starsze), w tym także pomocy w domu, świadczonej przez osoby znające język i rozumiejące kulturę migrantów. Studenci nie są grupą, która szczególnie obciąża lokalną służbę zdrowia, choć także oni rejestrują się u lokalnych lekarzy i dentystów. Często objęci są specjalną ofertą usług medycznych, zapewnianą przez ich instytucje edukacyjne. Osoby ubiegające się o azyl powodują skutki podobne do migrantów rodzinnych. Jeżeli koncentrują się w określonych obszarach, mogą wpływać na wydłużanie się list oczekujących na zabiegi, wymagać usług językowych i dodatkowo obciążać opiekę lekarską.

Strumienie migrantów rodzą potencjalne obciążenie dla głównych instytucji opieki zdrowotnej, takich jak szpitale czy praktyki ogólne. Wpływ ten jest jednak zróżnicowany. Szpitale uniwersyteckie w szczególności stanowią centra, w których lekarze bez specjalizacji kończą staże i gdzie po ich ukończeniu mogą podjąć pracę. Przyciągają one również studentów medycyny. Osoby ubiegające się o azyl często korzystają z usług organizacji pozarządowych i charytatywnych, bezpośrednio i pośrednio związanych ze służbą zdrowia.

Poszczególne strumienie migracji wywołują zróżnicowane implikacje społeczne w sektorze opieki zdrowotnej. Zagraniczni migranci zarobkowi przyczyniają się do rozwijania wielokulturowości w ofercie usług zdrowotnych. Działają oni również na korzyść prywatnych systemów opieki zdrowotnej, które zyskują dzięki większej liczbie ludności. Rekrutacja studentów obcokrajowców do służby zdrowia zmniejsza niedobory kadry o określonych kwalifikacjach, powoduje także ogólną poprawę poziomu usług. Migranci rodzinni, zwłaszcza w pewnych kulturach, zapewniają opiekę domową, poprzez oparte na rodzinie grupy wsparcia. Zmniejszają tym samym nacisk na inne sposoby dostarczania usług dla osób starszych i chorych. Osoby ubiegające się o azyl stwarzają odmienne problemy niż powodowane przez inne strumienie migrantów. Korzystają m.in. ze społecznych grup wsparcia, które zapewniają im pomoc i pomagają w integracji, zmniejszając w ten sposób obciążenie służby zdrowia.

Wydaje się, że społeczne implikacje dla sektora zdrowotnego są bardziej odczuwane na poziomie indywidualnym. Migranci zarobkowi przywożą ze sobą indywidualne umiejętności, często bardzo specjalistyczne. Implikacje migracji indywidualnej rodziny zależne są głównie od wieku, a także składu rodziny – tego, czy obejmuje dzieci, matki oczekujące dzieci, osoby starsze czy wymagające specjalnych typów usług. Wpływ studentów medycyny na sektor opieki zdrowotnej uzależniony jest od ścieżki ich kariery i specjaliza-

cji, w której się szkoła. W przypadku osób ubiegających się o azyl, inaczej niż w poprzednich przypadkach, kluczowymi kwestiami są prawo do usług zdrowotnych (przeważnie jedynie w nagłych, zagrażających życiu przypadkach), a także specjalne okoliczności związane z małoletnimi pozbawionymi opiekuńców.

3.4. Konsekwencje dla sektora nieruchomości

Wiele z konsekwencji migracji związanych z sektorem nieruchomości jest wspólnych dla wszystkich strumieni migracji. Wielkość migracji z zagranicy ma wpływ na ogólne zasoby mieszkaniowe. Ma to znaczenie zwłaszcza tam, gdzie migracja stanowi decydujący element zmiany populacji krajowej czy lokalnej. W początkowej fazie imigracji większość migrantów decyduje się na wynajem mieszkania. Dla lepiej sytuowanych czy tych, którzy zamierzają osiedlić się w danym miejscu na stałe, kuszący staje się zakup nieruchomości na własność. Możliwość taka uzależniona jest jednak od dostępu migranta do dróg finansowania. Samotni migranci zarobkowi, zwłaszcza młodzi, często decydują się zamieszkiwać wspólnie. Obniżają tym samym koszty indywidualne, jednocześnie jednak przelicytowują rodziny na rynku wynajmu. Migranci rodzinni potrzebują większych mieszkań niż samotni migranci zarobkowi, podczas gdy osoby ubiegające się o azyl często uzyskują mieszkania w ramach rządowych planów ich rozmieszczenia.

Skutki przestrzenne migracji w większym stopniu dotyczą sektora nieruchomości na poziomie lokalnym. Migranci podlegają wpływom polityki władz lokalnych, które nierzadko starają się ograniczyć dostęp do mieszkań komunalnych tylko do ludności rdzennej. Migranci zarobkowi płacą podatki związane z nieruchomościami i wpływają na ceny domów. Często szukają mieszkań położonych w pobliżu miejsca pracy, co może prowadzić do koncentracji grup narodowościowych na danym terenie, zwłaszcza gdy określone grupy narodowościowe pracują dla określonych pracodawców. Niektórzy pracodawcy starają się zapewnić mieszkania swoim cudzoziemskim pracownikom. Czynią to w sposób bezpośredni lub pośredni, np. wypłacając specjalne zasiłki. Odrębnym zagadnieniem jest zapotrzebowanie na większe mieszkania dla rodzin wielopokoleniowych czy lokalna koncentracja studentów w pewnych miastach i rejonach tych miast, a także współzamieszkiwanie. Mieszkania dla osób ubiegających się o azyl często są zapewniane na podstawie umów z administracją lokalną, która przeznacza na ten cel część swoich zasobów mieszkaniowych lub subsydiuje prywatny najem. Warto zauważyć, że osoby ubiegające się o azyl wybierają, na czas rozpatrywania ich sprawy, miejsca zamieszkania położone niedaleko punktu wjazdu.

Szereg instytucji sektora nieruchomości zostało stworzonych dla migrantów lub podlega ich wpływom. Migranci zarobkowi korzystają z usług pośredników, osób wynajmujących czy prywatnych firm budowlanych. Migranci zarobkowi i rodzinni korzystają z instytucji finansowych i pomocy organizacji społecznych, mogą mieć także dostęp do oferty mieszkaniowej lokalnego rządu, podobnie jak studenci obcokrajowcy. Ci ostatni często korzystają z prywatnego sektora wynajmu, mają także dostęp do zakwaterowania oferowanego przez instytucje edukacyjne czy szkoleniowe. Osoby ubiegające się o azyl mieszkają niekiedy w ośrodkach zakwaterowania i zatrzymania, a także w nieruchomościach stanowiących własność towarzystw mieszkaniowych lub organizacji społecznych.

Na szerszym wspólnotowym poziomie, konsekwencje obecności migrantów widoczne są szczególnie w dwóch obszarach: segregacji oraz konkurencji pomiędzy migrantami i ludnością rdzenną. Na wymienione obszary wpływ wywierają wszystkie strumienie imigrantów. W pewnych obszarach sektora nieruchomości to oddziaływanie jest jednak zróżnicowane. Migranci zarobkowi są zarówno producentami (jako robotnicy budowlani), jak i konsumentami. Rodziny często osiedlają się w rejonach, w których już mamy do czynienia z koncentracją migrantów. Studenci obcokrajowcy konkurują ze studentami miejscowymi, koncentrując się jednocześnie na określonym terenie. Mogą tym samym przeksztalcać rejony wynajmu położone względnie blisko instytucji edukacyjnych. Osoby ubiegające się o azyl zyskują na tworzeniu lokalnych sieci wsparcia, podejmują także dalsze migracje, aby żyć bliżej swoich rodaków.

Na obszarze sektora nieruchomości obserwuje się także pewne implikacje dotyczące jednostek. Obejmują one w szczególności prawo do oferty komunalnej (publicznej), zwłaszcza w przypadku osób ubiegających się o azyl, poszukujących pracy i członków ich rodzin. Podobne znaczenie ma kwestia dostępu do mieszkań o odpowiedniej jakości. Dla pewnych grup migrantów, zwłaszcza dla migrantów rodzinnych, opracowano systemy przyjmowania, mające na celu pomoc w zdobyciu mieszkania. Mieszkania dla studentów, ze względu na odmienny charakter tej grupy, muszą różnić się od mieszkań dla innych migrantów. Kluczowymi elementami jest zwłaszcza tymczasowy charakter zamieszkiwania oraz obecne wśród tej grupy tendencje do współzamieszkiwania.

Bibliografia

- Bohning W. R., 1972. *The Migration of Workers in the UK and the European Community*. Oxford University Press, Oxford
- Celikaksoy A., Jensen P., Smith N., 2004. *The effect of marriage migration on educational attainment of young immigrants*. Referat przedstawiony na Maxwell European Union Centre/Luxembourg Income Study Working Conference. Czerwiec 2004, Luksemburg
- Dumont J-C., Lemaitre G., 2004. *Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: a New Perspective*. OECD, Paryż
- Dustmann C., 1993. *Earnings Adjustment of Temporary Migrants*, Journal of Population Economics, 6, 153–168
- IOM, 2002. *Migration, Health and Human Rights*. Migration and Health Newsletter 2/2002. IOM, Genewa
- Martin P. L., 2003. *Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*. International Institute for Labour Studies, Genewa
- OECD, 2001a. *Comparative analysis of the legislation and the procedures governing the immigration of family members in certain OECD countries*. 105–128 w: OECD, 2001. *Trends in International Migration: Annual Report 2000*. OECD, Paryż
- OECD, 2001b. *Student mobility between and towards OECD countries: a comparative analysis*. 93–117 w: OECD, 2001b. *Trends in International Migration: Annual Report 2001*. OECD, Paryż
- OECD, 2004a. *Regional aspects of mobility*. 90–113 w: OECD, 2004. *Trends in International Migration: Annual Report 2003*. OECD, Paryż
- OECD, 2004b. *Trends in International Migration: Annual Report 2003*. OECD, Paryż
- Salt J. i Clarke J., 2004. *International labour migration towards and within Europe*. 5–60 w: Salt J., Clarke J., Wanner P. *International Labour Migration*. Population Studies No. 44, Council of Europe, Strasbourg
- Schnepf S. V., 2004. *How different are immigrants? A cross-country and cross-survey analysis on educational achievement*. Referat przedstawiony na Maxwell European Union Centre/Luxembourg Income Study Working Conference. Czerwiec 2004, Luksemburg
- Todisco E. 1993. *Intellectual movements and mobility of skills as alternative to the brain drain: geographic, social-economic and political elements affecting the intellectual and professional migration*. Referat przedstawiony na międzynarodowym seminarium: Skilled and Highly Skilled Migration, Latina, 28–29 października
- Wanner P., 2004. *Migrants in the labour force*. 61–100 w: Salt J., Clarke J., Wanner P. *International Labour Migration*. Population Studies No. 44, Council of Europe, Strasbourg
- Warnes A. M., 2003. *Older international migrants in Europe: groups, kinship networks and needs for support and care*. Referat przedstawiony na seminarium: Moving and Caring: the Impact of Migration on Kinship and Care. University of Leeds, wrzesień 18–19, 2003
- Warnes A. M., 2004. *The diversity of older migrants*. 7–13 w: Warnes A. M. (ed). *Older Migrants in Europe*. Sheffield Institute for Studies in Ageing, Sheffield
- Werner H., 2003. *The Integration of Immigrants into the Labour Markets of the EU*. IAB Labour Market Research Topics, Norymberga

III. Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

Zagadnienia dotyczące szkolnictwa i mieszkalnictwa

Europejska Konferencja Ludnościowa 2005 Demograficzne wyzwania dla spójności społecznej

Konferencja Rady Europy zorganizowana przez Europejski Komitet ds. Ludności we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym oraz Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy

**Hemicycle, Palais de l'Europe, Strasbourg
7-8 kwietnia 2005 r.**

SESJA 3

Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę

Zagadnienia dotyczące szkolnictwa i mieszkalnictwa

Enrico Todisco

Spis treści

1. Wprowadzenie	66
2. Migracja: konsekwencje	69
2.1. Odpowiedzialność i problemy krajów przyjmujących	69
2.2. Integracja migrantów	69
3. Zagadnienia integracyjne: szkolnictwo	71
3.1. Uczniowie obcokrajowcy w szkołach	72
3.1.1. Ilu ich jest?	72
3.1.2. Reakcja szkół	78
3.1.3. Doskonalenie nauczycieli i aktualizacja programów szkolnych	82
3.2. Edukacja i szkolenie dorosłych obcokrajowców	83
3.3. Imigranci – studenci uniwersyteccy	86
3.4. Wniosek: integracja dokonuje się poprzez szkoły	89
4. Zagadnienia dotyczące integracji: mieszkania dla imigrantów. Trudny problem o wielu rozwiązaniach	90
4.1. Prawo do mieszkania jest prawem człowieka	90
4.2. Różne rodzaje imigrantów (ubiegający się o azyl, tymczasowi, na pobyt stały, nielegalni)	92
4.3. Dostępność i wykorzystanie terytorium i przestrzeni	93
4.4. Próby rozwiązania problemu przez organizacje publiczne, instytucje prywatne, stowarzyszenia wolontariackie i charytatywne zjednoczeni w celu znalezienia rozwiązania	94
5. Wniosek końcowy	96
Bibliografia	100
B.1. Polityka migracyjna, migracja i integracja ogólnie	100
B.2. Kształcenie, obszar edukacji, wielokulturowość, szkolenie nauczycieli	101
B.3. Problemy mieszkaniowe	104

1. Wprowadzenie

W roku 2003 liczba ludności na świecie zwiększyła się o kolejne 60 milionów, co jest równoważne dodaniu do istniejącej populacji światowej ludności kolejnej „Francji”. Oznacza to, że każdego dnia liczba mieszkańców naszego globu powiększa się o ok. 166 000 osób.

W 1950 roku jedna osoba na trzy żyła w kraju rozwiniętym; pięćdziesiąt lat później w kraju gospodarczo rozwiniętym mieszka już tylko co piąty człowiek, zaś ponad 80% żyje w krajach słabiej rozwiniętych (ONZ, *World Population Prospect. The 2002 Revision*). W ciągu pięćdziesięciu lat odsetek ludności świata żyjącej w ubóstwie zwiększył się o 12 procent. Proporcjonalnie, liczba ludności w Afryce i Azji rosła szybciej niż w innych częściach świata. Faktycznie, w roku 1950 na tych dwóch kontynentach żyło dwie trzecie ludności świata, podczas gdy na początku obecnego stulecia obszary te zamieszkuje trzy czwarte ludzkiej populacji.

Na początku 2002 r. w piętnastu państwach członkowskich UE przebywało w charakterze imigrantów około 20 milionów cudzoziemców. Liczba ta nie uwzględnia nielegalnych imigrantów, osób, które otrzymały obywatelstwo i małoletnich. Większość z tych imigrantów (66%) zamieszkiwała w trzech krajach: w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji. Ponad połowa imigrantów przybyła z Europy, przy czym jedną trzecią z nich stanowili obywatele krajów UE. 16,1% wszystkich migrantów w UE pochodziło z Afryki, 11,5% z Azji, 5,6% z Ameryki i 0,7% z Australazji.

Współczynnik dzietności na całym świecie spada. O ile zjawisko występowało do tej pory w krajach rozwiniętych, to obecnie spadek dzietności w krajach słabiej rozwiniętych jest dość gwałtowny. Po raz pierwszy dywizja ludnościowa (Population Division) ONZ przewiduje, że w tym stuleciu poziom dzietności w krajach rozwijających się spadnie prawdopodobnie poniżej 2,1 dziecka na kobietę, tj. poziomu koniecznego dla zapewnienia długoterminowej zastępowalności pokoleniowej (UN, *World Population Prospect. The 2002 Revision*).

Inna rewolucyjna zmiana spowodowana jest wpływem epidemii HIV/AIDS. Stworzono modele przebiegu epidemii dla 53 krajów (8 więcej niż w poprzedniej prognozie) i oczekuje się, że dynamika rozwoju epidemii nie ulegnie zmianie przed rokiem 2010. Później nastąpi prawdopodobnie jej systematyczny spadek, ale wciąż pozostanie na dość wysokim poziomie do połowy stulecia.

Dalsze obniżanie się współczynnika dzietności, zgodnie z prognozą przedstawioną w cytowanym wyżej dokumencie ONZ z 2002 r., będzie miało znaczący wpływ na ludność krajów rozwijających się, starzejącą się w szybkim tempie. Globalnie liczba osób w starszym wieku (po 60 roku życia) prawdopodobnie potroi się przed końcem pierwszej połowy stulecia: z 606 milionów w 2000 r. do 1,9 miliarda przed rokiem 2050.

W krajach bardziej rozwiniętych obecny odsetek osób w wieku powyżej 60 lat wynosi 19% i oczekuje się, że osiągnie 32% do połowy stulecia. W tych obszarach ludność starsza już przekracza liczebnie ludność młodą (osoby w wieku 0–14 lat) i do roku 2050 na każde dziecko przypadać będą dwie osoby starsze.

Przepływy migracji międzynarodowej pozostaną prawdopodobnie na wysokim poziomie w ciągu pierwszych 50 lat XXI wieku i oczekuje się, że bardziej rozwinięte regiony, w tym Europa, pozostaną odbiorcami netto migrantów międzynarodowych.

Tabela 1. Przewidywana ludność świata, grupy rozwoju i główne rejony. Wariant średni

Region	2003		2050	
	ludność w milionach	w %	ludność w milionach	w %
Świat	6 301	100,0	8 919	100,0
Regiony bardziej rozwinięte	1 203	19,1	1 220	13,7
Regiony mniej rozwinięte	5 098	80,9	7 669	86,3
Kraje najmniej rozwinięte	718	14,1	1 675	21,8
Inne kraje słabo rozwinięte	4 380	85,9	6 025	78,2
Afryka	851	13,5	1 803	20,2
Azja	3 823	60,7	5 222	58,6
Ameryka Łacińska i Karaiby	543	8,6	768	8,6

Tabela 1. Przewidywana ludność świata, grupy rozwoju i główne rejony. Wariant średni (dok.)

Region	2003		2050	
	ludność w milionach	w %	ludność w milionach	w %
Europa	726	11,5	632	7,1
Ameryka Północna	326	5,2	448	5,0
Australazja	32	0,5	46	0,5

Źródło: ONZ, *World Population Prospect. The 2002 Revision*.

Zgodnie z przewidywaniami ONZ populacja światowa osiągnie około 9 miliardów ludzi (w oparciu o wariant średni) w połowie tego wieku. Liczba ludzi żyjących w części świata, w której panują lepsze warunki ekonomiczne, spadnie o ponad 5 procent. Na początku XXI wieku co piąta osoba żyje w kraju bardziej rozwiniętym, podczas gdy w roku 2050 tylko jedna na siedem będzie żyła w takich uprzywilejowanych obszarach. Liczba ludności najbiedniejszej podwoi się, z 718 milionów do 1675 milionów. Zamiast zmniejszać się, różnice pomiędzy krajami zwiększą się. Z dużym prawdopodobieństwem zwiększy to presję migracyjną.

Tabela 1 pokazuje, że w 2050 r. odsetek ludności świata we wszystkich obszarach kontynentalnych spadnie, z wyjątkiem Afryki, w której gwałtownie wzrośnie. W rzeczywistości udział Afryki w liczbie ludności zmieni się z 13,5% na początku stulecia do 20,2% w jego połowie.

Tabela 2. Przewidywana liczba ludności w krajach Rady Europy. Wariant średni

Kraj	Ludność w tysiącach			Stopa wzrostu w % ^a			Oczekiwana długość życia (przy narodzinach) ^a		
	2000	2025	2050	2000	2025	2050	2000	2025	2050
Albania	3 113	3 629	3 670	-0,46	0,45	-0,19	72,8	76,9	79,9
Andora	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Armenia	3 112	2 866	2 334	-1,32	-0,56	-1,09	71,4	75,6	77,9
Austria	8 102	7 979	7 376	0,14	-0,11	-0,39	77,7	81,7	83,6
Azerbejdżan	8 157	10 222	10 942	0,92	0,69	0,04	70,9	75,4	78,0
Belgia	10 251	10 516	10 221	0,22	0,03	-0,19	77,9	81,4	83,8
Bośnia i Hercegowina	3 977	4 183	3 564	3,02	-0,33	-0,80	73,3	76,5	78,9
Bułgaria	8 099	6 609	5 255	-0,75	-0,81	-1,00	70,9	75,1	78,7
Chorwacja	4 446	4 088	3 587	-0,03	-0,48	-0,58	73,3	77,3	79,6
Cypr	783	892	892	1,03	0,28	-0,12	77,6	80,2	82,2
Czechy	10 269	9 806	8 553	-0,12	-0,41	-0,65	74,3	79,7	81,4
Dania	5 322	5 469	5 273	0,36	0,04	-0,24	75,9	79,7	81,4
Dawna Federacyjna Republika Jugosławii	2 024	2 199	2 156	0,61	0,13	-0,23	72,7	76,4	79,5
Estonia	1 367	1 017	657	-1,12	-1,37	-2,04	70,1	76,0	79,4
Federacja Rosyjska	145 612	124 428	101 456	-0,34	-0,73	-0,86	66,1	69,9	74,2
Finlandia	5 177	5 289	4 941	0,27	-0,02	-0,31	77,2	81,4	83,0
Francja	59 296	64 165	64 230	0,39	0,18	-0,12	78,1	81,5	84,0
Grecja	10 903	10 707	9 814	0,84	-0,25	-0,48	77,8	80,3	82,3
Gruzja	5 262	4 429	3 472	-0,34	-0,69	-1,17	72,7	76,3	78,3
Hiszpania	40 752	40 369	37 336	0,41	-0,22	-0,48	78,4	81,6	84,1
Islandia	282	325	330	1,09	0,41	-0,10	79,3	81,4	83,4
Irlandia	3 819	4 668	4 996	1,13	0,52	0,13	76,1	79,3	81,4
Liechtenstein	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Litwa	3 501	3 035	2 526	-0,36	-0,62	-0,80	71,4	76,6	79,7
Luksemburg	435	580	716	1,44	1,04	0,70	77,4	81,2	83,7
Łotwa	2 373	1 857	1 331	-1,03	-1,10	-1,51	69,3	75,6	79,1
Malta	389	418	402	0,59	0,10	-0,21	77,3	81,2	83,7

^a Wartości dotyczą okresów 1995–2000, 2020–2025, 2045–2050

Tabela 2. Przewidywana liczba ludności w krajach Rady Europy. Wariant średni (dok.)

Kraj	Ludność w tysiącach			Stopa wzrostu w % ^a			Oczekiwana długość życia (przy narodzinach) ^a		
	2000	2025	2050	2000	2025	2050	2000	2025	2050
Mołdawia	4 283	4 096	3 580	-0,26	-0,33	-0,66	67,3	73,5	77,8
Niderlandy	15 898	17 123	16 954	0,56	0,18	-0,15	77,9	80,2	82,2
Niemcy	82 282	81 959	79 145	0,15	-0,08	-0,15	77,4	80,9	83,5
Norwegia	4 473	4 859	4 895	0,51	0,29	-0,10	78,1	81,2	83,7
Polska	38 671	37 337	33 004	0,04	-0,27	-0,61	72,8	77,4	80,1
Portugalia	10 016	9 834	9 027	0,20	-0,22	-0,49	75,2	78,8	81,0
Rumunia	22 480	20 806	18 063	-0,18	-0,43	-0,70	70,5	74,5	77,3
San Marino	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Serbia i Czarnogóra	10 555	10 230	9 371	0,01	-0,25	-0,45	72,2	76,0	79,1
Słowacja	5 391	5 397	4 948	0,10	-0,11	-0,48	72,2	76,7	79,6
Słowenia	1 990	1 859	1 569	0,00	-0,41	-0,84	75,2	79,8	81,9
Szwecja	8 856	9 055	8 700	0,07	0,06	-0,18	79,3	82,1	84,6
Szwajcaria	7 173	6 801	5 810	0,15	-0,33	-0,72	78,6	80,9	82,9
Turcja	68 281	88 995	97 759	1,59	0,75	0,10	69,0	74,9	78,5
Ukraina	49 688	40 775	31 749	-0,73	-0,88	-1,11	68,1	74,2	78,2
Węgry	10 012	8 865	7 589	-0,40	-0,51	-0,68	70,6	76,0	79,3
Wielka Brytania	58 689	63 287	66 166	0,34	0,32	0,12	77,2	81,1	83,0
Włochy	57 536	52 939	44 875	0,08	-0,49	-0,80	78,2	80,6	82,5

^a Wartości dotyczą okresów 1995–2000, 2020–2025, 2045–2050.

Źródło: ONZ, *World Population Prospect. The 2002 Revision. Tom I.*

54 kraje w strefie Rady Europy zamieszkiwane były na początku trzeciego tysiąclecia przez 800 milionów mieszkańców. W połowie wieku liczba ta spadnie do około 740 milionów. Stopa wzrostu w 2050 roku będzie ujemna w całym obszarze z wyjątkiem: Azerbejdżanu, Irlandii, Luksemburga, Turcji i Wielkiej Brytanii. O ile jednakże udział demograficzny pierwszych trzech krajów będzie niewielki, to udział Wielkiej Brytanii i Turcji będzie znacznie większy. W ciągu pięćdziesięciu lat populacja Wielkiej Brytanii może wzrosnąć o 7,5 miliona, co stanowi dość ograniczony wzrost, jeżeli porównamy go z Turcją, w której wzrost może wynieść 29,5 miliona. Może to zmienić obecną sytuację związaną z rozkładem ludności w Europie.

W 2003 r. UE osiągnęła porozumienie dotyczące łączenia rodzin. We wrześniu 2003 r. przyjęto dyrektywę w sprawie łączenia rodzin (2003/86/WE), ale wzbudziła ona jednocześnie wiele krytyki. Na przykład, nie zdefiniowano ściśle prawa do łączenia rodzin, tak więc pozostało ono w kompetencjach państw i okres oczekiwania może być bardzo długi (nawet trzy lata). Termin „łączenie rodzin” [oryg. reunification] oparty jest na bardzo restryktywnej koncepcji rodziny, która nie uwzględnia modeli rodziny innych niż nuklearne, to jest takie, które są ogólnie akceptowalne dla obywateli UE.

Migracja to bardzo szeroki termin, obejmujący różne typy ruchu, zależące głównie od przyczyny i motywacji ruchu. Najważniejszym typem jest migracja ekonomiczna, która obejmuje połowę, a często nawet więcej niż połowę, łącznej liczby migrantów. Ludzie szukający pracy, zarówno jako pracownicy najemni jak i w postaci samozatrudnienia, stanowią większość strumieni napływających.

Migracja nieekonomiczna może być, i często jest, równie ważna. Istnieje szereg różnych powodów, które motywują wiele różnych rodzajów ludzi do przemieszczenia się; powodami takimi mogą być: łączenie rodzin, adopcje, ochrona zdrowia i leczenie. Do grupy tej mogą też należeć więźniowie, osoby oskarżone i oczekujące na wyrok, misjonarze, studenci, urzędnicy publiczni i pracownicy, sportowcy lub emeryci, którzy decydują się na zamieszkanie w innym kraju. Migranci nieekonomiczni są klasyfikowani w wielu podkategoriach, które oddzielnie nie są szczególnie istotne, ale rozpatrywane łącznie nabierają znaczenia. Proces integracji może różnić się w zależności od grupy, jak również zależnie od zakresu odpowiedzialności rządu, który musi radzić sobie z przybyszami.

2. Migracja: konsekwencje

2.1. Odpowiedzialność i problemy krajów przyjmujących

Zarówno narodziny jak i imigranci zwiększają bilans demograficzny kraju. Obie kategorie stanowią czynniki dodawane do populacji już istniejącej. O ile nowo narodzone dziecko będzie rosło w obrębie wspólnoty i stopniowo przyswajało sobie kulturę ludności lokalnej, imigrant przywozi ze sobą własną kulturę i oczekuje się od niego jej porzucenia i przyjęcia miejscowej. Na tym polega idea asymilacji. Nowo narodzone dziecko jest zasymilowane całkowicie, ponieważ otrzymuje od swojej rodziny i od wspólnoty informacje i reguły dotyczące zachowania wymaganego przez społeczeństwo, w którym dorasta, ale od migranta nie należy oczekiwać gwałtownego odejścia od jego przeszłości, dziedzictwa kulturowego, stylu życia, sposobu myślenia, które wykształcił w innym środowisku społecznym.

Kraj przyjmujący powinien pomóc migrantom rozwiązać ich codzienne problemy w początkowym okresie po ich przybyciu. Mieszkanie, szkoła, opieka zdrowotna i dostępność usług publicznych stanowią najbardziej palące zagadnienia. Władze centralne i lokalne muszą wziąć odpowiedzialność za te problemy, w celu ułatwienia procesu integracji i pokonania obaw ludności rdzennej.

Nie ma jednakże jednego rozwiązania tych problemów, ponieważ obejmują one szereg czynników, takich jak specyfika teraźniejszości (historical momentum), ogólne warunki gospodarcze i społeczne, presja na rynek pracy i presja strumieni migrantów. Prawdopodobnie znalezienie punktu równowagi pomiędzy popytem a popytem na rynku pracy mogłoby przyczynić się do wspomnienia systemu. Jeżeli firmy jasno określą swoje potrzeby dotyczące zatrudnienia, możliwe byłoby wskazanie, ilu pracowników zagranicznych byłoby pożądanych i władze publiczne, zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym, mogłyby poczynić przygotowania na przybycie nowej siły roboczej i zorganizować zaplecze dla tych nowych obywateli. Bardzo często jednak jest zbyt wiele osób poszukujących pracy i obciążenie systemu świadczeń jest tak duże, że ma on tendencje do przeciążenia.

Inna trudność dotycząca polityki migracyjnej wiąże się ze sposobem podziału różnych funkcji i uprawnień władz centralnych i administracji lokalnych. Systemy różnią się w poszczególnych krajach; w niektórych władze lokalne są dwupoziomowe, w innych mają trzy lub więcej poziomów i odpowiedzialność za te problemy może być podzielona pomiędzy wszystkie lub może być skoncentrowana na jednym określonym poziomie.

Często administracja lokalna ma duże trudności finansowe związane z problemami imigrantów. W obszarze migracji władze centralne określają politykę migracyjną, definiując ogólne wytyczne dotyczące przyjmowania i integracji imigrantów we wspólnotach lokalnych. Lokalne jednostki administracyjne jednakże są odpowiedzialne za wdrażanie tej polityki na niższym poziomie, mówiąc dokładniej, muszą zajmować się lokalnymi skutkami tego zjawiska. Z kolei wyższe jednostki administracji przekazują do niższych decyzje leżące w ich kompetencjach, którym może, ale nie musi, towarzyszyć wsparcie finansowe. Władze wyższego stopnia są odpowiedzialne za planowanie i zarządzanie zasobami, podczas gdy władze niższego szczebla muszą wykonywać, na dolnych poziomach, decyzje zarówno centralne, jak i lokalne.

Ten model „odgórny” ma swoją logikę i może działać. Ale nie jesteśmy w stanie wykluczyć możliwości, że czasami, lub nawet dość często, konieczny będzie model przeciwny, „oddolny”. Wyższe poziomy administracji lokalnej mogą nie być w pełni świadome rzeczywistego zakresu zjawiska. Jeżeli brak im wiedzy lub wiedza ta jest niekompletna lub nieaktualna, instrukcje i oferty nie będą dopasowane do potrzeb. Model „odgórny” prawdopodobnie zawiedzie. W tym przypadku należy odwrócić porządek decyzyjny. Najpierw władze niższego szczebla powinny wyrazić swoje opinie, opierając się na rzeczywistych problemach na poziomie lokalnym, następnie władze szczebli wyższych powinny przekształcić te realia na programy, które biorą pod uwagę ogólną politykę, określoną przez władzę centralną lub parlament.

2.2. Integracja migrantów

Integracja jest procesem wzajemnej akceptacji, a nie adaptacji tylko jednej ze stron. Integracja oznacza, że każda jednostka ma szansę na swój rozwój i polepszenie swojej pozycji, ale także musi zrezygnować z części swych wcześniejszych swobód.

Idea integracji nie jest taka sama w każdym miejscu i w każdym czasie. Opracowano teorie dla różnych modeli integracji. Zamieszczona poniżej tabela, zaczerpnięta z pracy Ambrosiniego (2001), zawiera krótkie spojrzenie na najważniejsze z nich:

Tabela 3. Modele integracji imigrantów

Obszar integracji	Tymczasowy	Asymilacyjny	Wielokulturowy	Domniemany/implicite
Koncepcja integracji	Siła robocza potrzebna do zapewnienia tymczasowo wolnych stanowisk	Osoby dopuszczone do zostania obywatelami społeczeństwa przyjmującego	Ochrona dyskryminowanych mniejszości	Oficjalnie niekonieczny. Faktycznie wykorzystywany zarówno w regularnych, jak i ukrytych postaciach
Dopuszczenie do statusu obywatela	Trudne i częściowe (jus sanguinis)	Całkiem łatwe (jus soli)	Dość obojętne (zwykle uzyskiwane z czasem)	Trudne i niepewne
Relacje pomiędzy ludnością rdzenną i imigrantami	Izolacja	Dyskryminacja/ obojętność	Tolerancja. Tendencje separacyjne	Ambiwalencja pomiędzy humanitarnym przyjęciem i nietolerancją
Polityka dotycząca zatrudnienia	Aktywna rekrutacja. Związek pomiędzy zezwoleniem na pobyt i zezwoleniem na pracę. Równa płaca	Wybór napływów, populacje asymilacyjne, równość traktowania	Działania pozytywne. System kwotowy. Zachęcanie do przedsiębiorczości	Równa płaca w regularnych zawodach. Duża tolerancja dla pracy nieregularnej. Fragmentaryczne działania promocyjne na poziomie lokalnym
Polityka społeczna	Gwarancja mieszkania dla pracownika. Trudności w łączeniu rodzin i naturalizacji	Niekonkretne. Tendencja do ułatwiania wejścia jednostek i ostatecznej naturalizacji; rozpraszanie terytorialne	Tendencja do wzmacniania wspólnot etnicznych, również poprzez świadczenie usług imigrantom przez ich rodaków imigrantów	Niezbyt rozwinięte, ochotnicze, głównie przekazane władzom lokalnym i trzeciemu sektorowi

Źródło: Ambrosini, 2001.

Pierwszym z modeli jest **tymczasowy** model imigracji, używany na przykład do określenia sytuacji w Niemczech przed reformą z 1999 r., gdy migracja była uznawana za przejściową. Imigranci byli zapraszani w celu zaspokajania pewnych konkretnych potrzeb rynku pracy, ale bez zamiaru zatrzymywania ich na stałe. Oczekiwano, że opuszczą kraj, gdy tylko przestaną być potrzebni. Model ten oparty jest na funkcjonalistycznej koncepcji imigracji, związanej jedynie z korzyściami i zyskami społeczeństwa przyjmującego. Obywatelstwo jest przyznawane w oparciu o zasadę *jus sanguinis* (prawo krwi); integracja jest na poziomie minimalnym; zagwarantowana jest zasadniczo równa płaca i dobre warunki pracy, ale łączenie rodzin nie jest łatwe (często utrudnione); brak jest inwestycji socjalnych ułatwiających włączenie imigrantów do społeczności lokalnej. Druga i trzecia generacja nie uzyskuje automatycznie obywatelstwa.

Drugi model, **asymilacyjny**, można zauważyć we Francji (lub dawniej w Ameryce). Jego celem jest jak największa asymilacja, również w sensie kulturowym. Obywatelstwo przyznawane jest dość łatwo i staje się automatyczne począwszy od drugiej generacji, zgodnie z zasadą *jus soli* (prawo ziemi), tj. każdy, kto urodził się w danym kraju, staje się jego obywatelem. Model, który zakłada asymilację cudzoziemca jako jednostki stosowany jest przez państwo, którego celem jest zapobieganie tworzeniu się grup mniejszościowych, traktowanych jako zagrożenie dla tożsamości narodowej.

Trzeci model, zwany **wielokulturowym**, jest elastyczny i pluralistyczny. Można go łączyć z Wielką Brytanią lub obecnymi Stanami Zjednoczonymi, a zwłaszcza z Kanadą, Niderlandami i Szwecją. Mniejszości etniczne silnie zaznaczają swoją obecność i szeroko akceptowana jest idea tolerancji wobec imigrantów i ich kultury. Istnieje tendencja w kierunku budowania pluralistycznej organizacji społeczeństwa, przykładającej dużą wagę do tworzenia wspólnot i stowarzyszeń imigrantów. Specjaliści jednakże zaczynają dokonywać ponownej ewaluacji takiego całkowicie pozytywnego podejścia, w wyniku porównania z dwiema innymi formami. Nacisk na utrzymanie pierwotnego języka i kultury imigranta, motywowany

konkretnymi programami edukacyjnymi, może ograniczać młode pokolenia. Z jednej strony, pozostają oni w swoich enklawach etnicznych i uzyskują pewną pozycję, ale w ramach tej samej grupy etnicznej. Z drugiej strony, mogą napotykać pewne przeszkody, gdy zapragną kontynuować naukę i wejść na rynek pracy. Proces może zamknąć ich w pułapce kulturowej przynależności, niezależnie od ich ambicji i oczekiwań. Może to powodować pewną izolację i segregację mniejszości zamiast włączania i dwustronnej komunikacji.

Model ostatni, *domniemany (Implicit)*, można połączyć z nowymi krajami imigracji. Nie jest on specjalnie zaprojektowany przez instytucje polityczne ani nie jest tworzony intencjonalnie, ale raczej w sposób nieokreślony i niepewny. Posiada następującą charakterystykę:

- imigranci przybywają i zostają spontanicznie; brak jest rekrutacji siły roboczej lub jakiegokolwiek efektywnego planowania przyjazdów;
- kontrola imigracji jest bardzo ograniczona. Legislacja jest stosowana głównie do regulowania sytuacji imigrantów nielegalnych zamiast zapobiegania i kontroli ich wjazdu do kraju;
- ciężar odpowiedzialności spoczywa na organizacjach lokalnych. Agencje rządowe są (prawie) nieobecne. Migracją zajmują się zazwyczaj administracje lokalne, stowarzyszenia, organizacje ochotnicze, kościelne i związki zawodowe. Wszystkie działają w celu rozwiązania pojawiających się nagle problemów związanych z nowymi przyjazdami;
- przyjęcie, z jakim spotykają się imigranci, odzwierciedla ogólne mieszane nastawienie społeczeństwa goszczącego: motywy humanitarne są równoważone przez nasilające się wrogie zachowania powodowane poczuciem niepewności co do własnej sytuacji;
- możliwości zatrudnienia są początkowo nieformalne i tymczasowe, ale stopniowo przeradzają się w coraz bardziej regularne;
- dość gwałtowna ewolucja w kierunku bardziej dojrzałej fazy cyklu migracji z konsolidacją łańcuchów migracji, łączeniem rodzin, narodzinami drugiej generacji i jej wejściem do lokalnego systemu szkolnictwa;
- tworzenie rozległych spontanicznych sieci wzajemnej pomocy, zwłaszcza stowarzyszeń etnicznych, bardzo zróżnicowanych, ale generalnie niezbyt rozwiniętych i efektywnych.

Proces integracji dotyczy różnych aspektów codziennego życia. Niektóre z nich nie są traumatyczne, inne są. Egzotyczne potrawy przybyszów mogą wzbudzać ciekawość ludności rdzennej, podobnie jak śpiewy, instrumenty i rytmy muzyki etnicznej, nie tworząc przy tym żadnego rodzaju sporów. To samo może dotyczyć opowieści i baśni, dzięki którym dzieci mogą uczyć się porównywania różnych tradycji kulturowych. Imprezy, na których różne grupy etniczne prezentują swoje narodowe potrawy, muzykę i ubiory mogą być użytecznym sposobem prezentacji ich kultury innym ludziom.

Niektóre jednak obszary mogą rodzić konflikty. Obszarem konfliktów jest religia. Porównywanie religii, zamiast zbliżać do siebie ludzi, często prowadzi do konfliktów między kulturami.

Język to podstawowa kwestia w procesie integracji. Z tego powodu zachęca się rządy do organizowania kursów językowych dla dorosłych.

Innym poważnym problemem na ścieżce integracji jest mieszkalnictwo. Każdy potrzebuje dachu nad głową. Ale na początku drogi migracyjnej, gdy migrant jest samotny, dach ten może być tymczasowy, a przestrzeń pod nim zatłoczona i niezdrowa. W miarę jak pobyt staje się stały, wymagania mieszkaniowe migranta będą wzrastały. Ważnym zadaniem władz centralnych, jak i lokalnych, staje się uczynienie z mieszkania jednego z głównych zagadnień integracji. Obie te kwestie, kursy językowe i mieszkanie, zostaną omówione w następujących sekcjach.

3. Zagadnienia integracyjne: szkolnictwo

Szkolnictwo dla imigrantów stanowi parasol, który obejmuje szereg kwestii. Trzy główne zagadnienia to:

- a) szkolnictwo dla uczniów obcokrajowców,
- b) edukacja i szkolenie dorosłych,
- c) studenci uniwersyteccy

i dotyczą one bardzo różnych rodzajów imigrantów. Uczniowie i studenci zagraniczni stanowią drugą generację migrantów, co oznacza, że wzięli udział w migracji w ramach łączenia rodzin lub w następstwie

tworzenia nowej rodziny. Stanowią oni wskaźnik integracji, ponieważ są znakiem, że migracja staje się bardziej stabilna i prawdopodobnie w dłuższym okresie nawet stała.

Kwestia edukacji dorosłych dotyczy pierwszej generacji imigrantów i obejmuje trzy główne aspekty:

- znajomość języka,
- uzyskanie kwalifikacji edukacyjnych wymaganych na rynku pracy i uznawanych przez organy krajowe,
- ponowne przeszkolenie zawodowe wymagające uczestniczenia w kursach szkolnych.

Imigranci mają za sobą pewną liczbę lat nauki w szkole. Zwykle nie są analfabetami, potrafią czytać i pisać, ale nie obejmował ich krajowy system szkolnictwa państwa przyjmującego. Muszą więc zdobyć podstawową wiedzę o lokalnej kulturze i historii oraz bardzo często odświeżyć swoje wiadomości zawodowe. Stosunek do edukacji również jest wskaźnikiem integracji. Dla imigranta tymczasowego, który ma zamiar zostać tylko przez okres potrzebny do poprawy swojej sytuacji materialnej, a następnie wrócić do domu, uczęszczanie do szkoły nie jest ważne, podczas gdy przy dłuższym pobycie i stałej pracy dla firmy, imigrant zwykle docenia znaczenie posiadania oficjalnie uznanej edukacji i podniesienia swoich kwalifikacji. Potrzeby te rosną w miarę zwiększania się stopnia integracji imigranta.

Jeśli chodzi o punkty a) i b) warto zauważyć, że nie jest to proces jednokierunkowy, obejmujący samego migranta. Zaangażowany jest tu cały system szkolnictwa i proces musi być dwustronny: z jednej strony imigranci (oni sami lub ich dzieci) muszą wejść do nowego systemu szkolnictwa, z drugiej strony, system szkolnictwa musi poradzić sobie z problemami powstającymi w związku z potrzebami nowych uczestników.

Trzecia grupa imigrantów – studenci uniwersyteccy – stanowi złożone zagadnienie. W krajach, w których imigracja jest zjawiskiem nowym, studenci uniwersyteccy stanowią migrantów *pierwszej generacji*, którzy są pozostawieni samym sobie. Wjeżdżają do danego kraju na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na studia i pozostają w nim do czasu ich zakończenia. Niektórzy z nich mogą pozostać na stałe i znaleźć pracę na lokalnym rynku pracy. Wielu wraca do domów. Inni natomiast mogą przenieść się do innego obcego kraju, poszukując pracy lub kontynuując studia na innym uniwersytecie. Wszyscy oni są jednakże migrantami, nawet jeżeli są dobrze wykształceni.

Drugi segment studentów obcokrajowców składa się z tych, którzy przed rozpoczęciem edukacji w szkołach wyższych kształcili się w systemie szkolnictwa kraju przyjmującego, w taki sam sposób, jak obywatele tego kraju. Innymi słowy, są to uniwersyteccy studenci (obcokrajowcy z uwagi na obywatelstwo), którzy chodzili do takich samych szkół i na takich samych zasadach, jak studenci miejscowi. Są oni migrantami drugiej (trzeciej, czwartej itd.) generacji. Są dobrze zintegrowani, tak jak i ich rodziny. Są oni wskaźnikiem informującym, że migracja przerodziła się w migrację stałą i że imigranci są zintegrowani ze społecznością lokalną.

3.1. Uczniowie obcokrajowcy w szkołach

3.1.1. Ilu ich jest?

Gdy mówimy o uczniach obcokrajowcach, pierwsze pytania, jakie powinny się pojawić, brzmią: ilu ich jest? Oraz czy szkół jest dostatecznie dużo i czy są one gotowe na ich przyjęcie? Odpowiedzi na te pytania różnią się w dużym stopniu, jeżeli zanalizujemy zjawisko zarówno w kontekście czasu, jak i przestrzeni. W rzeczywistości, każdy kraj ma swoją specyficzną sytuację, która zmienia się w czasie z mniejszą lub większą prędkością. Niektóre z tych krajów nie są zainteresowane problemami szkolnymi obcokrajowców, ponieważ napływ migrantów do tych krajów nie jest znaczący. Tak, jak w przypadku Ukrainy, gdzie ekspert odpowiadający na nasze pytania powiedział: *Ukraina nie jest atrakcyjnym krajem dla migrantów. Dlatego władze nie poświęcają zbyt dużej uwagi polityce migracyjnej*. W jednych krajach liczba nowych przybyszów gwałtownie wzrasta, podczas gdy w innych zwiększa się stabilnie. W jeszcze innych uczniowie obcokrajowcy dopiero zaczynają wchodzić do szkół. W niektórych krajach występuje nie tyle migracja, co emigracja, i dlatego kraje te nie stoją w obliczu tych problemów. Są też kraje, które doświadczają podobnej sytuacji, która jest nowa, ale tymczasowa, ponieważ są one krajami tranzytowymi dla migrantów i ich dzieci.

Niezależnie od różnych nastawień krajów, zagadnienie powyższe stawało się coraz bardziej palące i ostatecznie zwrócono na nie uwagę. W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie „Jak systemy edukacyjne starają się zintegrować uczniów imigrantów?”, przy finansowym wsparciu Komisji Europejskiej stworzono specjalną grupę roboczą (*Eurydice European Unit*). Niedawno (w czerwcu 2004 r.) grupa ta opracowała dokument, zatytułowany *Integrating immigrant children into schools in Europe (Integracja dzieci imigrantów w szkołach w Europie)*, w którym podniesiono główne zagadnienia integracji szkolnej. Mówiąc geograficznie, sieć Eurydice obejmuje 30 państw członkowskich i dlatego pokrywa obszar większy niż Unia Europejska.

Jak wskazano w raporcie, istnieje wiele powodów, dla których trudno jest opracować porównywalne statystyki uczniów obcokrajowców w szkołach lokalnych:

- różne sposoby gromadzenia danych mogą wpływać na ich dostępność i rzetelność,
- niektóre państwa nie interesują się napływem imigrantów,
- definicje, na których opiera się gromadzenie danych mogą się różnić i często znacznie się różnią między sobą.

Na przykład, raport Eurydice definiuje „dziecko imigranckie, jako dziecko z jakiegokolwiek innego kraju (europejskiego lub nieeuropejskiego), którego rodzice lub dziadkowie mogli osiedlić się w kraju goszczącym lub którzy mogą ubiegać się o azyl, mieć status uchodźcy lub być imigrantami nielegalnymi. Dzieci z rodzin osiadłych w kraju goszczącym przez więcej niż dwa pokolenia nie są więc objęte zakresem badania. Informacje w badaniu obejmują poziom nauczania przedszkolnego, podstawowego i obowiązkowego średniego w sektorze szkolnictwa publicznego i państwowego”.

We Francji istnieje rozróżnienie pomiędzy *l'enfant d'immigres, l'enfant de refugies i le nouvel arrival. L'enfant d'immigres* normalnie pochodzi z rodziny, w której ojciec mówi po francusku, ma pracę i mieszkanie i jest dobrze zintegrowany ze społecznością lokalną. *L'enfant de refugies* odnosi się do ludzi, którzy przebyli długą i bolesną podróż z takich obszarów geograficznych, jak Azja Południowo-Wschodnia, Bośnia, Iran lub Algieria. *Nouvel arrival* to uczeń, który właśnie przyjechał bez jakiegokolwiek znajomości języka francuskiego i pochodzi z kraju, który nie ma żadnych politycznych lub historycznych związków z Francją. Termin „nouvel” jest używany do odróżnienia nowo przybyłych imigrantów i tych, którzy dorastali we Francji: pierwsi reprezentują początek, drudzy kontynuację. Ale jest to status tymczasowy, ponieważ normalnie są uznawani za „nowo przybyłych” jedynie przez pierwsze dwa lata.

W Słowenii obecna legislacja klasyfikuje dzieci imigrantów na dwie kategorie, odpowiednio do prawa pobytu:

- dzieci osób posiadających prawo stałego pobytu;
- dzieci osób posiadających prawo tymczasowego pobytu. Ta kategoria obejmuje:
 - małoletnich z prawem azylu tymczasowego. Status ten obowiązywał do 26 lipca 2002 r. i obejmował wcześniejszych uchodźców z Bośni i Hercegowiny,
 - małoletnich ubiegających się o azyl i dzieci, którym przyznano specjalną formę ochrony,
 - małoletnich uchodźców: zagraniczni uchodźcy otrzymują azyl, a przez to zezwolenie na pobyt stały w oparciu o przyczyny określone Konwencją Genewską i Protokołem Nowojorskim dotyczącym statusu uchodźcy.

W badaniu pojawia się także coś, co może wydawać się raczej dyskusyjne. PISA (Programme for International Student Assessment) jest międzynarodowym badaniem ankietowym prowadzonym pod auspicjami OECD w 32 krajach na całym świecie. Celem tego badania jest zmierzenie poziomu czytania oraz wiedzy z zakresu matematyki i nauk przyrodniczych uczniów poniżej 15 roku życia. Badanie to nie zakładało sprawdzenia wszystkich uczniów w tej grupie wiekowej, ale było oparte na reprezentatywnych próbkach 15-letnich uczniów szkół średnich, wybranych przez swoje szkoły.

Jeśli chodzi o ewaluację statystyczną poszczególnych krajów, warto wymienić Danię, jako przykład zastosowania bardzo nowoczesnego systemu. Statbank, stworzony przez Urząd Statystyczny, opracowuje swoje własne tabele w oparciu o informacje wprowadzone do bazy danych. Dzięki temu możliwe jest, poprzez wprowadzenie do zbioru danych dostępnych zmiennych, zapytanie o określoną tabelę, która zostanie skompilowana w czasie rzeczywistym. Ale nawet w przypadku bardzo nowoczesnego i funkcjonalnego systemu, w pewnych przypadkach niemożliwe jest udzielenie odpowiedzi na pytanie ogólne „ilu jest?”, ponieważ informacje o zagranicznych użytkownikach systemu szkolnictwa nie są dostarczane na wszystkich poziomach szkolnictwa.

Innym przykładem jest Słowacja, gdzie również gromadzone są informacje statystyczne dotyczące zagranicznych uczniów i studentów. Zamieszczona poniżej tabela zawiera podsumowanie najnowszych oszacowań.

Tabela 4. Dzieci i uczniowie obcokrajowcy w przedszkolach, szkołach podstawowych, średnich w Słowacji (wrzesień 2003)

Poziom edukacji	Szkoły publiczne			Szkoły prywatne			Szkoły kościelne		
	wszyscy uczniowie	uczniowie obcokrajowcy	w %	wszyscy uczniowie	uczniowie obcokrajowcy	w %	wszyscy uczniowie	uczniowie obcokrajowcy	w %
Przedszkola	149 728	237	0,16	318	1	0,31	672	1	0,15
Szkoły podstawowe	553 249	861	0,16	503	19	3,78	25 259	27	0,11
Szkoły średnie: technika, licea zawodowe	127 202	87	0,07	4859	0	0	423	0	0
Szkoły średnie: szkoły specjalistyczne i konserwatoria	87 524	100	0,11	3 436	7	0,20	2 393	5	0,21
Gimnazja	83 072	170	0,20	3 240	32	0,99	13 745	21	0,15

Źródło: Instytut Informacji i Prognoz Edukacyjnych, Słowacja.

We Włoszech Ministerstwo Edukacji, we współpracy z Krajowym Instytutem Statystycznym, prowadzi coroczne badania ankietowe dotyczące konkretnie dzieci imigrantów, tak więc możliwe jest uzyskanie informacji o tym, ilu zagranicznych uczniów jest na różnych poziomach szkolnictwa, zarówno publicznego jak i prywatnego oraz w różnych rejonach administracyjnych (regionach, prowincjach, miastach).

Poniższa tabela dotyczy sytuacji we Włoszech w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Na początku lat 80. gdy Włochy przekształcały się z kraju emigranckiego w kraj imigrancki, liczba obcokrajowców w szkołach była bardzo ograniczona i wynosiła nieco powyżej 6000. Ale dwadzieścia lat później liczba uczniów obcokrajowców sięgnęła prawie 300 000. Wskaźnik (rok bazowy 1983/84) osiągnął wartość 4631 w roku szkolnym 2003/04. Udział uczniów nie-Włochów początkowo był znikomy: mniej niż jeden na tysiąc. W latach 1998 i 1999 osiągnął wartość 1%, w ostatnim roku (2003/04) 3,5%. Szybkość wzrostu jest coraz większa (wskaźnik 5816), z uwagi na jednoczesne zmniejszenie liczby uczniów rodzimych.

Tabela 5. Liczba i pochodzenie uczniów obcokrajowców we wszystkich szkołach we Włoszech w latach 1983–2003

Rok szkolny	Wspólnota Europejska		Nie-UE ^a		Łącznie uczniowie nie-Włosi	Wskaźnik (1983/84=100)	Odsetek uczniów nie-Włochów w populacji szkolnej
	wartość	w %	wartość	w %			
1983/84	2 706	44,33	3 398	55,67	6 104	100	0,06
1984/85	2 792	43,17	3 676	58,63	6 468	106	0,06
1985/86	2 915	41,35	4 135	58,65	7 050	115	0,07
1986/87	3 097	41,72	4 327	58,28	7 424	122	0,07
1987/88	3 605	40,20	5 362	59,80	8 967	147	0,09
1988/89	4 559	38,67	7 232	61,33	11 791	193	0,12
1989/90	4 988	36,49	8 680	63,51	13 668	224	0,14
1990/91	6 044	32,16	12 750	67,84	18 794	308	0,19
1991/92	8 351	32,42	17 405	67,58	25 756	422	0,27
1992/93	11 045	36,16	19 502	63,84	30 547	500	0,32
1993/94	14 938	39,86	22 540	60,14	37 478	614	0,41

^a Włącznie z bezpaństwowcami.

Tabela 5. Liczba i pochodzenie uczniów obcokrajowców we wszystkich szkołach we Włoszech w latach 1983–2003 (dok.)

Rok szkolny	Wspólnota Europejska		Nie-UE ^a		Łącznie uczniowie nie-Włosi	Wskaźnik (1983/84=100)	Odsetek uczniów nie-Włochów w populacji szkolnej
	wartość	w %	wartość	w %			
1994/95	18 161	42,42	24 655	57,58	42 816	701	0,47
1995/96	21 736	43,19	28 586	56,81	50 322	824	0,56
1996/97	24 423	42,40	33 172	57,60	57 595	944	0,66
1997/98 ^b	30 134	42,65	40 523	57,35	70 657	1 158	0,81
1998/99 ^c	35 687	41,73	49 835	58,27	85 522	1 401	1,09
1999/2000	51 361	42,92	68 318	57,08	119 679	1 961	1,47
2000/01	64 342	43,65	83 064	56,35	147 406	2 415	1,84
2001/02	80 622	44,35	101 145	55,65	181 767	2 978	2,31
2002/03	103 717	44,56	129 049	55,44	232 766	3 813	2,96
2003/04	131 104	46,38	151 579	53,62	282 683	4 631	3,49

a włącznie z bezpaństwowcami. *b* dane o szkołach średnich są szacowane poprzez zastosowanie tej samej stopy wzrostu co w dwóch poprzednich latach szkolnych. *c* z wyjątkiem niepaństwowych szkół średnich.

Źródło: Istat do 1993/94; Istat i Sistema Informativo Ministerstwa Edukacji, Szkolnictwa Wyższego i Badań (MIUR) od 1994/95 do 1996/97; Sistema Informativo Ministerstwa Edukacji, Szkolnictwa Wyższego i Badań (MIUR) od 1998/99.

Sytuacja demograficzna w całej Europie staje się coraz poważniejsza. Liczba urodzin drastycznie spada i na początku nowego stulecia (i tysiąclecia) ogólny współczynnik dzietności, z wyjątkiem dwóch krajów – Turcji (2,5 w 2000 r.) i Islandii (2,08 w tym samym roku), był niższy niż poziom prostej zastępowalności pokoleń. Oznacza to, że udział uczniów rodzimych w populacji szkolnej spada praktycznie w całej Europie i oczywiście w tym samym czasie rośnie udział uczniów imigrantów.

Część druga tabeli 6, dotyczącej sytuacji we Włoszech, podaje nam inne użyteczne informacje o udziale uczniów obcokrajowców w łącznej populacji uczniów na różnych poziomach szkolnictwa. W odniesieniu do całych Włoch, obcokrajowcy stanowią 3,83% wszystkich dzieci w przedszkolach. Najwyższy odsetek występuje w szkołach podstawowych, gdzie obcokrajowców jest 4,47%. W szkołach średnich pierwszego stopnia odsetek ten jest dosyć wysoki i wynosi 4,01%, podczas gdy w szkołach średnich drugiego stopnia spada do 1,87%. Aby zrozumieć sytuację w kraju musimy wziąć pod uwagę fakt, że szkoły podstawowe i średnie (pierwszego stopnia) stanowią część edukacji obowiązkowej. Szkoły średnie drugiego stopnia są wybierane dowolnie przez uczniów i ich rodziny. W konsekwencji liczba uczniów w okresie objętym obowiązkiem nauki jest oczywiście wyższa niż w szkołach średnich drugiego stopnia. Z uwagi na ogólne warunki ekonomiczne imigrantów, którzy są generalnie gorzej sytuowani niż ludność lokalna, nie wszystkie rodziny obcokrajowców mogą pozwolić sobie na wysyłanie dzieci do dalszej nauki w szkołach średnich.

Tabela 6. Uczniowie obcokrajowcy we Włoszech: udział odpowiednio do rozkładu geograficznego i odsetek uczniów nie-Włochów w populacji szkolnej i różnych rodzajach szkół w roku szkolnym 2003/04

Rejon geograficzny	Uczniowie		Rodzaj szkoły				
	wartości absolutne	w %	przedszkola	szkoły podstawowe	średnie I stopnia	średnie II stopnia	łącznie
Północno-zachodni	107 976	38,20	6,19	6,98	6,46	2,98	5,61
Północno-wschodni	81 097	28,60	6,24	7,71	6,87	3,44	6,05
Centralny	67 260	23,70	5,04	5,97	5,68	2,68	4,73
Południowy	19 059	6,74	0,83	1,11	1,02	0,41	0,83
Wyspy	7 291	2,58	0,76	0,85	0,78	0,31	0,66
Włochy	282 683	100,0	3,83	4,47	4,01	1,87	3,49

Źródło: Sistema Informativo Ministerstwa Edukacji, Szkolnictwa Wyższego i Badań (MIUR), Włochy.

Konieczne jest także rozważenie innej ważnej kwestii – porównanie sytuacji opisanej w tabeli z sytuacją sprzed paru lat pokaże rosnącą obecność uczniów obcokrajowców także w wyższych szkołach średnich. W latach 80. i 90. odsetek ten w szkołach średnich drugiego stopnia był bardzo ograniczony, nie

tylko z powodów wspomnianych powyżej, ale głównie z uwagi na niewielką liczbę uczniów. Rodziny migrantów były młode lub bardzo młode, z małymi dziećmi, które ciągle jeszcze chodziły do szkoły podstawowej. W nieopublikowanym studium ustaliliśmy, że w roku szkolnym 1991–92 trzy czwarte dzieci cudzoziemców było w wieku poniżej 11 lat i 90% w wieku poniżej 13 lat, stanowiącym górną granicę obowiązkowej edukacji (CSER, 1992). W roku szkolnym 1999/2000 udział uczniów zagranicznych w szkołach średnich drugiego stopnia wynosił 0,58% (Caritas, 2001), podczas gdy cztery lata później, w roku szkolnym 2003/04, odsetek ten potroił się.

W miarę jak proces migracji staje się stabilniejszy i bardziej stały, dzieci przechodzą przez system edukacyjny począwszy od najniższych poziomów, stopniowo wypełniając poziomy wyższe. Gdy tylko migranci mają szansę wejścia do społeczności lokalnej, tzn. gdy mają pracę, mieszkanie i dostęp do świadczeń, wkrótce stają się, wraz ze swoją rodziną, jej częścią. Proces integracji przebiega w tym wypadku bardzo sprawnie. Innymi słowy, dzieci w szkole stanowią dobry wskaźnik integracji.

W przypadku Lichtensteinu dostępna jest informacja o ogólnym udziale cudzoziemców w łącznej populacji uczniów.

Tabela 7. Odsetek uczniów obcokrajowców. Liechtensteinie

Rok szkolny	Odsetek obcokrajowców
1995/96	42,07
1996/97	42,88
1997/98	37,61
1998/99	34,73
1999/2000	33,47
2000/01	32,14
2001/02	32,73
2002/03	31,77
2003/04	36,81

Źródło: Liechtenstein dla Eurydice.

Trend spadkowy proporcji dzieci obcokrajowców w okresie 1996–2000 był spowodowany wprowadzeniem poprawki do Aktu nabycia i utraty obywatelstwa narodowego (Amendment of the Act on the Acquisition and Loss of National Citizenship). W ostatnim roku szkolnym (2003/04) całkowita liczba dzieci w szkołach w Liechtensteinie wynosiła 4 382, z czego 1 575 było dziećmi obcokrajowców. Dla przeszło połowy z nich (59%) język niemiecki był językiem ojczystym, posiadali oni dobrą znajomość języka niemieckiego. Dla pozostałej części język niemiecki nie był językiem ojczystym, ani też dzieci te nie posługiwały się nim w sposób płynny. Ta grupa liczyła 646 uczniów, co stanowiło 13,3% całkowitej liczby uczniów.

Innym krajem, który zwraca dużą uwagę na przyjmowanie uczniów obcokrajowców do szkół lokalnych jest Cypr, który przekazał nam następujące informacje:

Rok szkolny	Liczba studentów dwujęzycznych
1999/2000	1330
2000/01	1600
2001/02	2843
2002/03	2570

Studenci posługujący się na Cyprze dwoma językami pochodzą z szeregu zróżnicowanych obszarów językowych. Z badań ankietowych przeprowadzonych w roku 2001 wynika że studenci obcokrajowcy pochodzą z 96 różnych krajów i mówią 13 różnymi językami (Ministerstwo Edukacji i Kultury, Cypr).

Jak wspomniano powyżej, w tej chwili nie jest możliwe sporządzenie podobnego obrazu dla wszystkich krajów europejskich. Dla niektórych państw Rady Europy dostępne są jedynie informacje o udziale uczniów obcokrajowców w szkołach średnich drugiego stopnia. Dane te zostały przedstawione w tabeli 8.

Tabela 8. Uczniowie obcokrajowcy w szkołach średnich w niektórych państwach Rady Europy

Kraj	Uczniowie obcokrajowcy		Udział uczniów obcokrajowców jako % wszystkich uczniów	Kontynent pochodzenia						
	MF	% F		Afryka	Ameryka Pn.	Ameryka Pd.	Azja	Europa	Australia	Niedostępne
Austria	31 682	51	13	965	554	320	3 885	25 777	29	152
Azerbejdżan	2 224	8	1	7	1	n/d	1742	474	n/d	–
Belgia	38 150	49	11	10 973	485	646	2 609	22 690	17	730
Bułgaria	8 130	41	3	146	20	10	1 555	6 399	–	–
Cypr	2 472	39	21	105	29	2	1 595	734	7	–
Czechy	9 753	47	3	226	102	77	820	6 474	3	2 051
Finlandia	6 288	43	2	716	294	69	1 666	3 465	27	51
Francja	147 402		8	75 465	5 242	4 253	19 828	41 404	200	1 010
Niemcy	219 039	49	10	20 723	5 422	4 656	75 500	110 621	349	1 768
Węgry	11 783	46	3	167	319	21	1 776	9 495	5	–
Irlandia	8 207	52	5	415	2 044	21	1 399	4 247	81	–
Włochy	29 228	55	2	2 186	612	1 233	3 463	20 857	26	851
Łotwa	7 917		8	12	24	4	7 124	753	–	–
Moldawia	2 909	31	3	97	–	–	–	1 568	–	1 244
Niderlandy	16 589	49	4	2 559	348	1 079	3 308	9 205	42	48
Norwegia	8 834	46	5	733	393	149	1 017	5 067	21	1 454
Polska	7 380	54	–	271	567	58	1 112	5 367	5	–
Portugalia	11 177	50	3	6 093	601	1 846	142	2 314	25	156
Rumunia	11 669	42	2	691	155	33	1 681	9 086	4	19
Federacja Rosyjska	70 735		/				30 676	17 394		22 665
Słowacja	1 463	41	/	118	16	9	408	1 092	–	–
Hiszpania	44 860	56	2	4 364	3 195	8 451	1 149	27 661	38	2
Szwecja	28 664	46	7	661	1 472	605	2 558	17 211	234	5 923
Szwajcaria	27 765	44	17	1 802	697	866	2 175	21 070	58	1 097
Ukraina	17 210		1	–	–	–	–	–	–	17 210
Wielka Brytania	225 722	48	10	18 134	18 564	2 926	74 400	109 454	1 790	454
Białoruś	2 601		1	118	26	38	2 105	177	n/d	137

Źródło: UNESCO, *Recueil de données mondiales sur l'éducation 2004*

Mówiąc ogólnie, większy odsetek uczniów obcokrajowców w wyższych stopniach szkół średnich można znaleźć w Europie Zachodniej, podczas gdy niższy w Europie Wschodniej. Dokładniejsze dane pokazują, że wszędzie, z wyjątkiem Belgii (11%), Cypru (21%), Niemiec (10%), Szwajcarii (17%) oraz Wielkiej Brytanii (10%), jest on poniżej 10%, a w takich krajach, jak Azerbejdżan, Federacja Rosyjska, Słowacja, Ukraina i Białoruś, odsetek ten wynosi około 1%.

Lista krajów pochodzenia migrantów może być bardzo długa. We Włoszech, w ostatnim roku szkolnym, obejmowała 191 państw, tak więc możemy powiedzieć, że uczniowie obcokrajowcy pochodzą praktycznie z całego świata. W Rzymie i Mediolanie reprezentowanych było ponad 150 narodowości. Łatwo można sobie wyobrazić, że gdy w grę wchodzi tak ogromna liczba krajów pochodzenia, podejście wielokulturowe staje się bardzo skomplikowane.

Nie ma pojedynczego modelu wyjaśniającego terytorialną dystrybucję migrantów. Czasami migranci wolą przyjechać i zostać w stolicy lub w większych miastach, ponieważ łatwiej jest im tam znaleźć stałe zatrudnienie, jeżeli wjechali do kraju legalnie lub są tam mniej widoczni, jeżeli wjechali nielegalnie. Inny

model bierze pod uwagę możliwości i koszty mieszkania. Na początku migrant będzie szukał zakwaterowania tymczasowego, ale gdy tylko jego pobyt nabierze bardziej stałego charakteru, będzie szukał bardziej zadowalającego i ekonomicznego rozwiązania. Powody praktyczne mogą pchnąć imigranta na przedmieścia dużych miast lub miasteczek, ponieważ nie będzie miał żadnej alternatywy. Centra miast (dużych) zazwyczaj oferują miejsca pracy i mieszkania dla wszystkich, zarówno miejscowych jak i migrantów, podczas gdy przedmieścia stanowią obszary mieszkalne. Niektórzy specjaliści podkreślają znaczenie, jakie pewna liczba migrantów przykładu do odtworzenia swoich własnych społecznych i kulturowych wspólnot, dzięki którym mogą żyć w bliskim kontakcie ze swoimi rodakami.

Tabela 9 pokazuje dane uzyskane w badaniach ankietowych PISA. Dotyczą one dystrybucji uczniów w wieku lat 15 w różnych lokalizacjach, odpowiednio do ich rozmiaru (wieś, małe, średnie i wielkie miasto). Generalnie, uczniowie obcokrajowcy skoncentrowani są w średnich i większych miastach. Na dowód tego, co właśnie powiedziano, możemy wybrać przypadek Danii, gdzie ponad połowa uczniów rdzennych mieszka w wioskach a 36,5% w większych miastach. Bardzo podobna sytuacja występuje w Austrii, Portugalii, Finlandii, Słowenii, Wielkiej Brytanii i Norwegii.

Tabela 9. Odsetek 15-letnich imigrantów w stosunku do uczniów rodzimych w tym samym wieku odpowiednio do lokalizacji szkoły w 2000 r.

Kraj	Wieś		Małe miasto		Miasto		Duże miasto	
	uczniowie rdzenni	imigranci	uczniowie rdzenni	imigranci	uczniowie rdzenni	imigranci	uczniowie rdzenni	imigranci
Austria	44,5	19,9	27,4	22,6	14,5	18,1	13,6	39,4
Belgia – Walonia	35,6	16,8	37,4	27,4	27,0	55,8	0,0	0,0
Belgia – Flandria	28,1	17,3	60,3	56,8	11,2	17,1	0,4	8,8
Czechy	33,1	16,7	36,5	59,3	16,9	16,7	13,5	7,4
Bułgaria	16,3	31,8	34,6	24,6	38,1	22,7	11,0	21,0
Dania	57,2	22,1	26,0	29,1	6,5	12,3	10,4	36,5
Finlandia	39,2	11,1	33,4	12,6	7,0	7,5	20,4	68,9
Francja	29,9	18,3	51,6	58,6	14,8	16,7	3,8	6,4
Grecja	21,6	12,1	46,8	29,8	17,2	16,9	14,4	41,2
Hiszpania	20,7	23,3	32,8	26,5	36,8	24,5	9,7	25,7
Irlandia	60,6	52,9	13,5	26,0	7,7	1,2	18,2	20,0
Luksemburg	35,1	25,7	18,4	18,1	46,5	56,2	– ^a	– ^a
Niemcy	36,4	28,2	41,8	38,7	15,9	27,4	5,9	5,7
Norwegia	68,0	39,6	21,7	30,0	10,4	30,4	– ^a	– ^a
Polska	19,5	16,4	40,7	36,4	31,5	47,3	8,3	0,0
Portugalia	40,7	28,0	38,0	28,9	13,6	23,2	7,7	19,9
Rumunia	23,6	15,4	30,6	51,8	38,6	17,4	7,3	15,4
Słowenia	51,3	25,2	33,8	37,0	9,1	22,0	5,8	15,8
Wielka Brytania	29,5	7,9	37,9	18,2	18,0	30,1	14,6	43,8
Węgry	18,3	12,5	40,2	31,6	21,9	24,2	19,6	31,7
Włochy	18,3	16,5	52,1	42,6	18,0	17,3	11,6	23,6

^a Brak miast o tej wielkości

Źródło: OECD, baza danych PISA 2000.

3.1.2. Reakcja szkół

Gdy imigracja jest nowym zjawiskiem w danym kraju, przybyszami są w większości dorośli. Generalnie, gdy migracja staje się bardziej „zinstytucjonalizowana” i stała, dorośli ściągają swoje rodziny i wtedy

pojawiają się też pierwsi uczniowie. W konsekwencji, szkoły stają w obliczu nowej sytuacji, która stwarza z początku problemy, dlatego że szkoły nie wiedzą, jak sobie radzić z tymi uczniami i nie mają informacji o tym, co mają robić. Czasami jednakże problemy wydają się być większe niż są w rzeczywistości, jak pokazało jedno z badań (CSER, 1992). Do włoskiej szkoły po raz pierwszy w jej historii trafił uczeń obcokrajowiec, który nie mówił w ogóle po włosku. Nauczyciele, personel administracyjny i lokalne rodziny nie wiedzieli jak rozwiązać ten problem. Przez długi okres toczyła się dyskusja na ten temat, odbywały się spotkania i konsultacje pomiędzy radą szkoły, przedstawicielami klas i radą pedagogiczną. Sprawa wydawała się być bardzo trudna i nikt nie był odpowiednio przeszkolony, aby sobie z nią poradzić. Opracowano wiele hipotez, zarówno w samej szkole jak i poza nią, ale zanim podjęto ostateczną decyzję, problem rozwiązał się sam. Uczeń nauczył się włoskiego, zaprzyjaźnił się ze swoimi włoskimi kolegami szkolnymi i zaadaptował się do środowiska szkolnego!

Historia ta dowodzi, że czasami problemy wydają się być większe niż są naprawdę. Niemniej jednak doświadczenia z przeszłości mogą stanowić użyteczne wskazówki dla innych, którzy znajdują się w podobnej sytuacji. Przypadek włoski może być tu bardzo interesującym przykładem. W latach 80. we Włoszech imigracja zaczęła stopniowo przewyższać emigrację. System szkolny nie miał żadnych wcześniejszych doświadczeń, na których mógłby się oprzeć, zaś rozwiązania konferencji międzynarodowych wydawały się być zbyt oddalone od sytuacji krajowej. Zagadnienie podniesiono w trakcie szeregu konferencji, spotkań i działań grup roboczych zorganizowanych przez Ministerstwo Edukacji. Podczas tych spotkań wiele doświadczeń lokalnych przekazali nauczyciele, którzy wcześniej sami musieli znaleźć rozwiązania. Przedstawione zagadnienia, które zostały wykorzystane do wskazania głównych problemów i do dyskusji o tym, co jest możliwe w szkole i co powinno zostać zrobione poza szkołą, głównie przez kuratoria i rady ministerialne.

Włoska Komisja Ministerialna, utworzona specjalnie w celu rozwiązania problemu uczniów obcokrajowców, określiła pewne ogólne zasady (okólnik Ministra nr 205 z dnia 26 lipca 1990 r.). Główne punkty są następujące:

1. Edukacja obowiązkowa jest dostępna dla wszystkich uczniów, zarówno rdzennych jak i imigrantów. Jest to zasada konstytucyjna i dotyczy wszystkich, którzy mieszkają w naszym kraju, zarówno legalnie jak i nielegalnie.
2. Szkoły mogą i muszą maksymalnie uprościć procedury administracyjne związane z przyjmowaniem uczniów obcokrajowców. Szkoła musi zaakceptować wszystkich uczniów bez nalegania, aby posiadali dokumenty normalnie wymagane od Włochów. Zaświadczenia urzędowe dotyczące statusu rodziny, obywatelstwa, szczepień i stanu zdrowia mogą być zastąpione deklaracją rodzica, który jest osobiście i prawnie odpowiedzialny za takie oświadczenie.
3. Pożądane jest nieumieszczanie wszystkich uczniów obcokrajowców w tylko jednej klasie. Lepiej jest rozproszyć przybyszów we wszystkich klasach (w których ogólnie nie powinno być więcej niż 20 uczniów obcokrajowców), w celu ułatwienia ich integracji z uczniami Włochami.
4. Szkoła musi wprowadzić do swoich programów nauczania edukację wielokulturową zarówno dla Włochów, jak i dla obcokrajowców.
5. Zagadnienia wielokulturowe muszą być podejmowane we wszystkich szkołach, nawet jeżeli nie ma w nich uczniów obcokrajowców.
6. Należy zacieśnić lub wprowadzić, w jak największym stopniu, kontakty z przedstawicielami etnicznymi, takimi jak ambasady, konsulaty i wspólnoty etniczne. To samo dotyczy władz lokalnych i lokalnych publicznych lub prywatnych stowarzyszeń, które mogą stanowić użyteczny most pomiędzy kulturami.
7. Specjalną uwagę należy poświęcić edukacji dorosłych, poprzez tworzenie większej liczby kursów dla „alfabetyzacji” migrantów i dla „programu 150 godzin”, odpowiadającego edukacji poziomu szkoły podstawowej i średniej (I stopnia).

Zamieszczona poniżej synoptyczna tabela 10 przedstawia daty (lata) głównych instrumentów prawnych wprowadzonych na rzecz uczniów obcokrajowców w niektórych państwach europejskich. Kluczowa legislacja, dotycząca omawianych zagadnień ze środkami pomocowymi dla dzieci obcokrajowców została przyjęta w większości wymienionych poniżej krajów pomiędzy rokiem 1998–99 a 2003, co oznacza, że uwagę na dzieci obcokrajowców skierowano dopiero niedawno. W Hiszpanii ustawa o jakości edukacji (LOCE) z 2002 r. po raz pierwszy odnosi się bezpośrednio do integracji uczniów obcokrajowców w hisz-

pańskim systemie szkolnictwa. Na Litwie specjalną uwagę na edukację dzieci imigrantów zwrócono podczas reformy legislacyjnej w zakresie edukacji w czerwcu 2003 r. (Eurydice, 2004).

Tabela 10. Daty aktualnej legislacji działającej na korzyść dzieci imigrantów w szkolnictwie przedszkolnym i obowiązkowym

Rok	Kraje
1996	Słowenia, Słowacja
1997	Belgia (wspólnota flamandzka), Luksemburg, Portugalia, Wielka Brytania (Irlandia Północna)
1998	Irlandia, Łotwa, Niderlandy, Finlandia, Wielka Brytania (Irlandia Północna)
1999	Czechy, Grecja, Włochy, Łotwa, Islandia, Słowenia, Wielka Brytania (Anglia), Wielka Brytania (Walia)
2000	Czechy, Irlandia, Luksemburg, Polska, Wielka Brytania
2001	Belgia (wspólnota francuska), Belgia (wspólnota niemieckojęzyczna), Polska, Portugalia, Rumunia
2002	Belgia (wspólnota flamandzka), Czechy, Hiszpania, Francja, Wielka Brytania (Szkocja), Cypr, Słowacja
2003	Niemcy, Cypr, Litwa, Niderlandy, Wielka Brytania
2004	Węgry, Malta, Norwegia, Rumunia

Źródło: Eurydice, 2004.

Tabela 11 pokazuje rodzaje środków przyjętych w krajach europejskich. Eurydice wprowadza dwa różne modele wsparcia uczniów imigrantów:

- 1) „model zintegrowany”, w którym dzieci imigrantów są przydzielane do klas z uczniami w tym samym wieku w głównym toku nauczania. Tutaj pracują zgodnie z metodami i programem przewidzianym dla uczniów rodzimych. Środki wsparcia (głównie natury językowej) są wprowadzane odpowiednio do potrzeb indywidualnych każdego z uczniów podczas normalnych godzin lekcyjnych. Oprócz normalnego toku nauczania możliwe jest nauczanie dodatkowe, pozaprogramowe. W tym przypadku uczniowie imigranci uczestniczą w zajęciach poza normalnymi godzinami szkolnymi, ale zawsze na terenie szkoły. Za takie nauczanie odpowiedzialne są władze administracyjne kraju przyjmującego;
- 2) „model separujący”, który może przybrać dwie formy:
 - a) układ przejściowy: dzieci imigrantów są grupowane razem, oddzielnie od innych dzieci (w szkole) przez ograniczony okres, tak aby można było poświęcić im specjalną uwagę, odpowiednio do ich potrzeb. Mogą jednakże uczestniczyć w pewnych zajęciach w odpowiednich klasach głównego toku nauczania wraz ze wszystkimi innymi uczniami,
 - b) środki długoterminowe: tworzone są specjalne klasy w szkole, na okres jednego roku szkolnego lub kilku lat, i często dzieci imigrantów grupowane są razem odpowiednio do ich poziomu zaawansowania językowego. Treść programu i metody nauczania są dostosowywane do ich potrzeb (Eurydice, 2004).

Te dwa modele mogą być w pewien sposób połączone w tym samym kraju. Inne kraje stosują głównie podejście bezpośredniej integracji, ale z dodatkową pomocą, tam gdzie jest ona odpowiednia i wymagana, tak jak ma to miejsce w Irlandii, Włoszech i Szkocji.

Tabela 11. Układy pomagające uczniom imigrantom w edukacji przedszkolnej i obowiązkowej pełnowymiarowej

Kraj	Model zintegrowany		Model separujący		pomoc pozaprogramowa: poza normalnymi godzinami szkolnymi
	integracja bezpośrednia z pomocą zapewnianą w normalnym toku zajęć	integracja bezpośrednia z pomocą zapewnianą poza normalnym tokiem zajęć	pomoc przejściowa	pomoc długoterminowa (rok lub dłużej)	
Austria	+	+			
Belgia (fr.)	+		+		
Belgia (niem.)	+		+		
Belgia (hol.)	+		+		
Bułgaria	-		-		-
Czechy	+		+	+	

Tabela 11. Układy pomagające uczniom imigrantom w edukacji przedszkolnej i obowiązkowej pełnowymiarowej (dok.)

Kraj	Model zintegrowany		Model separujący		pomoc pozaprogramowa: poza normalnymi godzinami szkolnymi
	integracja bezpośrednia z pomocą zapewnianą w normalnym toku zajęć	integracja bezpośrednia z pomocą zapewnianą poza normalnym tokiem zajęć	pomoc przejściowa	pomoc długoterminowa (rok lub dłużej)	
Cypr	+				
Dania	+	+			+
Estonia	+			+	
Finlandia	+		+		
Francja	+		+		
Grecja	+			+	+
Hiszpania	+		+		+
Irlandia	+	+			
Islandia	+	+			+
Litwa	+		+		+
Luksemburg	+		+		
Łotwa	-		-	-	-
Malta	-		-	-	-
Niderlandy	+		+		
Niemcy			+	+	
Norwegia	+		+		
Polska	+		+		+
Portugalia	+				+
Rumunia			+		
Słowacja	+		+		
Słowenia	+		+	+	
Szwecja	+		+		+
Węgry	-		-	-	-
Wielka Brytania	+	+			+
Włochy	+				

Źródło: Eurydice, 2004.

Język jest faktycznie pierwszą kwestią, którą należy rozwiązać, gdy do szkoły zaczynają uczęszczać przybysze z innego kraju. Język stanowi podstawowy środek komunikacji i konieczne jest, aby wszyscy uczniowie go znali. Wiele problemów dotyczących nowych uczniów powodowanych jest przez ich brak dostatecznych umiejętności językowych i duża część pomocy wprowadzonej w różnych krajach skierowana jest na ten właśnie problem. Jak stwierdzono w raporcie Eurydice, „europejski system edukacyjny oferuje dzieciom imigrantów wyjątkowo szeroki zakres środków, które można podzielić na trzy kategorie:

- środki pomocy skierowane na wyjście naprzeciw potrzebom językowym uczniów imigrantów, których językiem ojczystym nie jest język wykładowy. Ogólnie, środki takie odpowiadają nauczaniu opartemu na „zanurzeniu lingwistycznym” („linguistic immersion”), które polega na umieszczeniu ucznia w środowisku, w którym musi się posługiwać nowym językiem oraz podlega intensywnemu nauczaniu, indywidualnie lub w małych grupach (specjalna pomoc językowa) w trakcie normalnych godzin lekcyjnych. Możliwe jest także nauczanie „dwujęzyczne”, gdzie część nauczania odbywa się w języku docelowym, a część w języku ojczystym uczniów;
- środki pomocy skierowane na potrzeby uczniów imigrantów w pewnych określonych obszarach programowych na poziomie edukacyjnym, na którym znajdują się uczniowie. W tym przypadku treść i metody nauczania programu podstawowego mogą być specjalnie modyfikowane, możliwa jest organizacja pomocy programowej i uczniowie imigranci mogą czasami być oceniani w inny sposób niż inni uczniowie;
- klasy mogą być zmniejszone, w celu poprawy stosunku liczby uczniów przypadających na nauczyciela” (Eurydice, 2004).

Te główne formy zapewniania pomocy są często łączone w zintegrowanych lub separujących modelach, jak wspomniano powyżej. Wszystkie kraje rozpoczynają swoje środki pomocowe od nauczania języka kraju przyjmującego, zaś w niektórych krajach skandynawskich (Finlandia, Norwegia, Szwecja) oraz w Estonii, na Cyprze i na Łotwie dostępne jest także nauczanie dwujęzyczne, w którym nauczyciele używają zarówno języka ojczystego uczniów imigrantów, jak i języka wykładowego.

Zmniejszenie liczby uczniów w klasach jest sposobem ułatwienia integracji dzieci obcokrajowców, co ma miejsce w Czechach, Niemczech i Włoszech. Sytuacja może być zupełnie różna w różnych krajach, jak również w obrębie jednego kraju w zależności od miejsca zamieszkania. W rzeczywistości, czasem uczeń obcokrajowiec przybywa sam lub w małej grupie rodzinnej. Różnica wieku pomiędzy dziećmi w rodzinie imigranckiej oznacza, że mogą znaleźć się one w różnych klasach. Ale gdy wiele rodzin obcokrajowców przybywa i osiedla się w tym samym miejscu, możliwe jest stworzenie wspólnoty etnicznej, co w konsekwencji prowadzi do tego, że do szkoły pójdzie razem duża grupa dzieci. To samo może nastąpić w pewnych miejscach, gdzie imigranci, niezależnie od swojego pochodzenia, postanowią się osiedlić. Z powodu kosztów mieszkania, możliwości znalezienia pracy i stylu życia, imigranci o różnych korzeniach mogą zdecydować się na zamieszkanie w tej samej części (dużego) miasta lub małych gmin. W tych wszystkich przypadkach liczba dzieci imigrantów może gwałtownie wzrosnąć. Podczas gdy jedno lub parę dzieci obcokrajowców może się zintegrować z klasą, integracja taka staje się dużo trudniejsza, gdy dzieci jest dużo.

Niektóre kraje pracują także nad integracją rodziców. Można zaobserwować ich działania na dwóch frontach: po pierwsze, rodzice są bezpośrednio zaangażowani w system szkolnictwa, ponieważ potrzebują ponownego przeszkolenia zawodowego lub sami muszą chodzić do szkoły; po drugie, są wzywani do brania aktywnego udziału w życiu szkoły, do której uczęszczają ich dzieci. Pierwsze dotyczy edukacji dorosłych, drugie edukacji ich dzieci. Stosowane są pewne środki, mające specjalnie zachęcać do obecności rodziców w edukacji ich dzieci. Główne przeszkody są natury kulturowej. Muzułmanie w szczególności mają problem z zaufaniem lokalnemu systemowi szkolnictwa. Wysyłają swoje dzieci do szkół, ponieważ jest to obowiązkowe dla wszystkich. Nawet jeżeli doceniają wysiłki czynione przez nauczycieli i personel w procesie nauczania, to jednak uważają, że sami mają do odegrania dużo większą rolę w edukacji swoich dzieci. Inny problem łączy się często ze słabą znajomością lokalnego języka przez rodziców, ponieważ powstrzymuje ich to przed zasiadaniem w komitetach rodzicielskich, na których omawiane i ustalane są programy, działania i polityka danej szkoły.

3.1.3. Doskonalenie nauczycieli i aktualizacja programów szkolnych

W wielu przypadkach przybycie nowych uczniów stanowi dla szkoły poważne wyzwanie. Personel nauczycielski staje w obliczu nowych problemów i wymaga specjalnego przeszkolenia nauczycieli, umożliwiającego pomoc tym uczniom w poradzeniu sobie z sytuacją, zapoznanie się z najnowszymi metodami w pedagogice. Edukacja kładzie fundament pod przyszłość społeczeństwa i nie może skupiać się jedynie na dziedzictwie narodowym, ale musi także obejmować inne kultury, tak aby dzieci lepiej rozumiały otaczający nas świat. Edukacja szkolna nie jest już tylko przekazywaniem jednej kultury, ale jest bezpośrednio zaangażowana w rozwijanie obywateli, którzy powinni szanować i doceniać różnorodność (MIUR-Luiss, 2001).

Innymi słowy, szkoła musi pracować na rzecz podniesienia świadomości zróżnicowania ludzkiej społeczności i zapobiegania tworzeniu stereotypów i uprzedzeń.

Przygotowanie zawodowe nauczycieli musi i w wielu przypadkach już uwzględnia podejście wielokulturowe. Nauczyciele muszą być przygotowani do radzenia sobie z nowymi problemami, które mogą być powodowane nie tylko przez rodzimych uczniów, ale także przez przybyszów.

Nauczyciele, w przypadku przybycia nowego ucznia, muszą być skupieni przede wszystkim na braku znajomości języka. Integracja i przyszła edukacja ucznia będzie zależeć od tego, w jaki sposób i jak szybko problem ten zostanie rozwiązany. Problemy te nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez nauczyciela odpowiadającego za daną klasę, inaczej cała klasa będzie cierpieć z tego powodu. Ponadto, nie wszyscy nauczyciele mają kwalifikacje i środki do nauczania ucznia obcokrajowca języka lokalnego jako *drugiego języka*, L2 (MIUR-Luiss, 2001).

Znajomość miejscowego języka jest pierwszym głównym zagadnieniem, które uwzględnia program szkolny. Szybkość procesu integracji będzie zależała także od tego, czy w domu mówi się językiem lokalnym czy językiem ojczystym. Ale istnieją także pewne inne aspekty kulturowe, które mogą wpływać na karierę szkolną uczniów obcokrajowców. W świecie muzułmańskim religia odgrywa wyjątkowo istotną rolę w codziennym życiu i jej wartości są wyznawane przez wszystkich członków wspólnoty. Może to prowadzić do pewnych konfliktów lub odrzucenia nowego środowiska ucznia poza obręb jego wspólnoty. W szczególności, gdy problem dotyczy szkoły jako instytucji, może to mieć negatywny wpływ na wyniki ucznia, jak również na jego nastawienie wobec nauczycieli. Organizacja społeczna i system wzajemnych relacji interpersonalnych w kulturze islamu, zwłaszcza pomiędzy rodzicami i dziećmi lub między mężczyznami i kobietami, może prowadzić do pewnych trudności w zaakceptowaniu kobiety w roli nauczyciela.

Dokształcanie nauczycieli jest pierwszym wymogiem; drugim jest aktualizacja programów szkolnych.

3.2. Edukacja i szkolenie zawodowe dorosłych obcokrajowców

W procesie integracji aktywne są nie tylko szkoły i uczniowie obcokrajowcy. Proces ten wymaga współpracy wielu osób odgrywających różne role na wielu poziomach. Gdy do szkoły przybywa uczeń obcokrajowiec, mający własne potrzeby i trudności, ale chcący się komunikować z kolegami i uczyć się, zwracamy uwagę, aby wysiłki podejmowane przez system szkolnictwa ułatwiały jego integrację w szkole.

Ale jest to tylko jedna strona zagadnienia. Drugą stanowi postawa rodziców. W rzeczywistości, we wszystkich europejskich systemach szkolnych rodzice wciągani są do współpracy z radami pedagogicznymi w zakresie pomocy dzieciom w ich szkolnej karierze. Prosząc rodziców uczniów obcokrajowców o uważne monitorowanie postępów ich dzieci można zapewnić ich uczestnictwo w ogólnym kształceniu całej szkoły poprzez przedstawienie ich własnej kultury, która może być porównana z kulturami innych grup, a przez to przyczynić się do dialogu pomiędzy ludźmi i procesu integracji.

Z tego powodu krajowa polityka edukacyjna wobec dzieci obcokrajowców zwraca specjalną uwagę na zaangażowanie się ich rodziców. W Czechach, Estonii, Słowacji i Rumunii pracownicy socjalni i pracownicy przydzieleni do ośrodków dla ubiegających się o azyl współpracują ze szkołami w rozwiązywaniu spraw dotyczących relacji szkoła-rodzice (Eurydice, 2004).

Ogólnie mówiąc, rodzice współpracują ze szkołą, jeśli tylko mogą. Niemniej jednak często, chętnie uczestnicząc w spotkaniach, czują się wykluczeni z powodu trudności językowych. Brak znajomości języka, po raz kolejny, jest główną przeszkodą. Dlatego w wielu krajach organizuje się kursy językowe dla imigrantów. Dotyczy to także rodziców. We Francji zasadą jest, że słaba znajomość miejscowego języka nie wyklucza samo przez się rodziców ze współpracy ze szkołą. Niemniej jednak, choć teoretycznie mogą wnieść interesujący wkład w życie szkoły i uczestniczyć we wspólnym procesie edukacyjnym, faktycznie są wykluczeni z powodu niemożności skutecznego komunikowania się. Brak znajomości języka staje się poważnym problemem dla dorosłych, którzy nie są w stanie współpracować ze szkołą dla dobra swoich dzieci.

W konsekwencji, na proces integracji wpływa drugi czynnik. Rodzic, który nie mówi miejscowym językiem, rozmawia z dziećmi wyłącznie w języku ojczystym. Dzieci więc, przebywając większość czasu z rodzicami, posługują się językiem kraju pochodzenia rodziców i nie są stymulowane do uczenia się języka wspólnoty lokalnej i swoich szkolnych kolegów. Stanowi to hamulec integracji uczniów obcokrajowców i może prowadzić do słabszych wyników w szkole.

Język wpływa także na proces integracji dorosłych, chociaż w inny sposób. Nie jest to tylko problem, który powstaje, gdy rodzic jest odpowiedzialny za edukację swoich dzieci, ale brak znajomości języka stwarza kłopoty samemu dorosłemu, obarczonemu lub nie rodziną, który stara się podjąć pracę. Imigrant, który nie posługuje się językiem kraju, do którego przybył, może mieć bardzo atrakcyjne kwalifikacje, ale nie jest w stanie ich wykorzystać z powodu swoich braków językowych. W takich przypadkach dorośli potrzebują nauki języka miejscowego.

W Norwegii uznano, że znajomość języka lokalnego jest warunkiem wstępnym jakiegokolwiek aktywnego uczestnictwa w nowym społeczeństwie. W kraju tym dorośli imigranci uczestniczą w kursie językowym, obejmującym 850 godzin, jeżeli mają wykształcenie podstawowe, ale aż do 3000 godzin, jeżeli są niepiśmienni lub jeżeli nie mają wykształcenia podstawowego. Wiele gmin otrzymuje na ten cel

fundusze od rządu. Bez względu na to, że kursy są bezpłatne i że liczba uczestników, jak również osób, które zaliczyły końcowy test, rośnie, wyniki nie były i nie są oceniane pozytywnie. Postęp jest słaby, rezultaty niejednoznaczne, zaś poziom nieobecności i rezygnacji z zajęć jest wysoki. Z tego względu rząd rozważa (2003) wprowadzenie obowiązku uczestniczenia w 300-godzinnym kursie języka norweskiego i nauk społecznych, przeznaczonych specjalnie dla dorosłych imigrantów, którzy przybyli do Norwegii w ostatnim czasie. Obowiązkowy kurs językowy stanie się warunkiem wstępnym przyznania zezwolenia na pobyt i uzyskania norweskiego obywatelstwa.

Na Łotwie zwrócono szczególną uwagę na problemy językowe napotymane przez imigrantów. Ponad 10 lat temu rząd stworzył Krajowy program nauczania języka łotewskiego, mający na celu opracowanie metodologii, przygotowanie materiałów dla nauczycieli i przeszkolenie nauczycieli w celu organizowania nauki języka łotewskiego dla nie-Łotyszy. Projekt jest kierowany specjalnie do nowych imigrantów.

We Włoszech znajomość języka włoskiego jest oceniana jako pozytywny wskaźnik możliwości i woli imigrantów do zintegrowania się, w kategoriach zawodowych i społecznych, ze społeczeństwem włoskim. Do niedawna kwestię nauki języka pozostawiano samym zainteresowanym, ale obecnie państwo przykład do jego nauki większą uwagę, ponieważ znajomość języka została uznana za istotny i kluczowy etap procesu integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Art. 38 ustawy nr 189 z 2002 r. określa, że „nauczanie języka włoskiego jest promowane przez władze państwowe, regionalne i lokalne, we współpracy ze stowarzyszeniami trzeciego sektora, jak również wolontariuszami, z uwzględnieniem potrzeb pracowników i oceną istniejącej w kraju struktury do jego nauczania”.

Migrant może poszerzać swoją wiedzę o lokalnej historii, kulturze i zwyczajach. Wspólnota lokalna może organizować kursy dla imigrantów chcących uzyskać włoskie obywatelstwo. Może zdarzyć się, i nie jest to rzadkie, że imigranci potrzebować będą podnoszenia kwalifikacji w celu wykonywania zawodu. Jeśli chodzi o legislację włoską, przed rozpoczęciem działalności gospodarczej osoba, obywatel Włoch czy imigrant, musi ukończyć obowiązkowe szkolenie i uzyskać odpowiednie kwalifikacje. W tych wszystkich sytuacjach system szkolnictwa oferuje możliwości dla dorosłych imigrantów.

Wszystkie te zagadnienia dotyczą niższego poziomu edukacji szkolnej, ale istnieją także wyższe poziomy kursów, które są dostępne w szkołach, takie jak kształcenie zawodowe, którego imigrant może potrzebować dla podniesienia swoich kwalifikacji zawodowych.

Kształcenie zawodowe ludzi młodych jest często podejmowane po zakończeniu obowiązkowego okresu nauki. Jest to okres szkolenia występujący zazwyczaj przed podjęciem pracy, jakkolwiek może występować jednocześnie z pracą. Dotyczy zarówno pracowników rodzimych, jak i zagranicznych, którzy mają nadzieję podnieść swoje kwalifikacje poprzez ukończenie kursu zawodowego.

Kształcenie zawodowe jest zorganizowane w celu dostarczenia podstawowego szkolenia technicznego młodemu lub nieco starszemu osobom dorosłym i jest obowiązkiem publicznym, niezależnie czy na poziomie centralnym czy lokalnym. W Finlandii Krajowa Rada Szkolnictwa przedstawiła Ministerstwu Edukacji propozycję reformy struktury kwalifikacji zawodowych i pięć nowych kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z propozycją zatwierdzono statut dotyczący 175 kwalifikacji zawodowych i 117 kwalifikacji specjalistycznych.

Bardzo trudno jest dokonać analizy porównawczej, na poziomie międzynarodowym, statystyk dotyczących kształcenia zawodowego. Interesujące wydaje się być odniesienie się do sytuacji norweskiej, opisaną przez Urząd Statystyczny Norwegii. Średnio najniższy poziom mają imigranci z Azji i Afryki. Imigranci w wieku 30–44 lat z Filipin, Polski, Rosji, Indii, Chin i Iranu mają wyższy poziom wykształcenia niż przeciętna osoba w Norwegii w tej samej grupie wiekowej. 42% imigrantów z Filipin posiada wykształcenie wyższe (pośród nieimigrantów odsetek ten wynosi 30%), podczas gdy 23% imigrantów z Rosji ma wykształcenie wyższe co najmniej magisterskie (przynajmniej 4-lub 5-letnie). Jest to prawie trzy razy więcej niż w przypadku ludności rdzennej. Bardzo niewielu imigrantów z Rosji, Polski, Chile, Etiopii i Iranu nie ukończyło edukacji lub ma tylko wykształcenie podstawowe (4–8%). Jest to odsetek mniejszy niż w przypadku ludności rdzennej. W Norwegii tylko około 2% imigrantów niepochozących z krajów zachodnich nie ukończyło edukacji, ale mają oni za sobą po kilka lat nauki i nie są analfabetami.

Tabela 12. Osoby w wieku 30–44 lata odpowiednio do poziomu wykształcenia, kategorii imigracji i kraju pochodzenia^a w Norwegii w 2001r.

Kategoria imigracji i kraj pochodzenia ^a	Łącznie (ilość)	W % poziomu wykształcenia					
		nieznana	edukacja nieukończona	poziom średni dolny	poziom średni górny ^b	wykształcenie wyższe krótkie ^c	wykształcenie wyższe długie ^d
Cała Norwegia	1 009 966	2,8	0,1	8,7	58,3	23,1	6,9
Imigranci	89 302	20,9	1,6	10,9	39,7	18,8	8,1
Ludność rdzenna	920 664	1,0	0	8,5	60,1	23,5	6,8
Populacja imigrantów							
Kraje zachodnie	27 665	22,0	0,5	7,0	31,2	26,4	12,9
Kraje niezachodnie	61 637	20,4	2,1	12,7	43,5	15,4	5,9
Kraje skandynawskie	15 336	22,2	0,6	7,9	35,4	25,7	8,2
Europa Wschodnia	13 222	21,9	0,4	8,3	45,8	15,2	8,3
Europa Zachodnia, za wyjątkiem Turcji	9 815	21,7	0,4	6,5	27,0	26,3	18,1
Azja z Turcją	34 741	19,4	2,7	15,9	42,1	14,9	5,0
Afryka	9893	24,1	3,0	9,3	43,2	15,1	5,3
Ameryka Południowa i Centralna	3 781	14,9	1,0	7,1	48,9	20,5	7,6
Ameryka Północna, Australazja	2 514	22,2	0,4	3,1	22,5	31,2	20,6

a Kraj pochodzenia dotyczy imigrantów pierwszej generacji i osób urodzonych w Norwegii posiadających oboje rodziców obcokrajowców. *b* W tym „poziom pośredni”, który obejmuje edukację opartą na ukończeniu szkoły średniej wyższego poziomu, ale nieakredytowaną jako edukacja na poziomie wyższym. *c* Edukacja wyższa krótka, obejmuje edukację 4-letnią lub krótszą. *d* Edukacja wyższa długa, obejmuje edukację dłuższą niż 4 lata.

Źródło: Urząd Statystyczny Norwegii.

Istnieje jeden segment populacji imigrantów, któremu rządy poświęcają niewielką uwagę. Są to imigranci więźniowie. Często czas spędzony w więzieniu jest czasem imigranta, gdy po prostu czeka on na wyjście na wolność, aby rozpocząć proces integracji od nowa. Dobrą polityką jest wykorzystanie dostępnego czasu dla uzyskania podstawowego wykształcenia, gdy jest ono konieczne, lub odbycie szkolenia zawodowego przez te osoby, które go potrzebują. We Włoszech system więziennictwa zwraca szczególną uwagę na edukację. Około 26% uczestników kursów zawodowych to imigranci więźniowie, którzy stanowią 6% wszystkich więźniów. W większości więzień dostępne jest szkolnictwo obowiązkowe oraz szkolenie zawodowe, w wielu także możliwe jest uzyskanie średniego lub wyższego wykształcenia.

Przed zakończeniem tej sekcji konieczne jest rozważenie ostatniego zagadnienia: szkolenia zawodowego zapewnianego przez przemysł oraz przez prywatne organizacje i firmy. Edukacja taka nie wchodzi w obszar zainteresowań naszego opracowania, ponieważ dotyczy wewnętrznych układów sektora. O ile interesem sektora publicznego jest ogólne podnoszenie poziomu wykształcenia siły roboczej na rynku pracy, firmy prywatne bardzo często (lub prawie zawsze) mają na celu podnoszenie kwalifikacji wyłącznie własnego personelu.

Innymi słowy, w szkołach państwowych i ośrodkach szkoleniowych naucza się matematyki, nauk ścisłych i technicznych w szerokim sensie, podczas gdy w sektorze prywatnym naucza się korzystania z nowej maszyny lub technologii, nowego procesu lub nowego schematu organizacyjnego. W sektorze publicznym nauczanie jest sposobem przydzielania osobom szkolonym nowych zakresów odpowiedzialności oraz poprawa ich zdolności i umiejętności związanych z rynkiem pracy. W prywatnych firmach celem jest podnoszenie kwalifikacji własnych pracowników i robotników dla zwiększenia rentowności przedsiębiorstwa. Jest to taka sama inwestycja, jak wprowadzanie przez przedsiębiorcę zmian w zakładzie.

Celem jest zwiększenie konkurencyjności firmy. Dlatego firmy nie są zainteresowane podnoszeniem ogólnych umiejętności pracowników (mogą znaleźć właściwie przygotowane zawodowo osoby na rynku pracy), tylko doszkalananiem własnych pracowników w zakresie stosowania nowych procedur, narzędzi lub maszyn.

Przypadek szkolenia wstępnego nowych pracowników jest bardzo odmienny. Ogólnie rzecz biorąc jest to obowiązkowy okres, którego długość może zmieniać się zależnie od sektora, w jakim działa firma. Celem firmy jest wprowadzenie nowych pracowników do zakładu lub korporacji.

Można posłużyć się analogią: sektor publiczny uczy kogoś, jak prowadzić ciężarówkę i wydaje prawo jazdy. Firma prywatna zatrudnia kierowcę, który ma już odpowiednie umiejętności zawodowe i kurs organizowany przez firmę ma na celu jedynie zapoznanie kierowcy z nową ciężarówką lub ciężarówkami używanymi w firmie.

Ostatnia kwestia związana jest z przedsiębiorczością imigrantów. Kształcenie zawodowe w tej dziedzinie dotyczy kursów podnoszących kwalifikacje, wprowadzających informacje o tym, jak rozpocząć działalność, jakie są przepisy regulujące działalność gospodarczą, możliwości pomocy finansowej, dostęp do pożyczek bankowych, zapoznaje z procedurą administracyjną oraz ogólnymi zasadami, których należy przestrzegać. Oczywiście kursy te są prowadzone przez sektor publiczny. Korzystając z tej samej analogii, którą posłużyliśmy się powyżej, można powiedzieć, że sektor publiczny musi dostarczyć koniecznych ekonomicznych, społecznych i środowiskowych informacji oraz podawać normy i zasady, których należy przestrzegać. Musi nauczyć znaczenia znaków drogowych, tak aby nowy kierowca był w stanie poruszać się prawidłowo.

3.3. Imigranci studenci uniwersyteccy

Bardzo miłą niespodzianką jest przejście się ulicami wielu europejskich miast uniwersyteckich i posłuchanie rozmaitych języków. Czy należy uznać to z góry za znak integracji społeczności studenckiej? Z pewnością budującym i pozytywnym doświadczeniem jest widok tak wielu ludzi pochodzących z różnych części świata, którzy mogą żyć obok siebie bez wielkich kontrastów.

Na pierwszy rzut oka powyższy fakt można potraktować jako oznakę integracji.

Ale jeżeli spojrzymy głębiej, poza to, co widać na powierzchni, będziemy musieli poczynić pewne rozróżnienia. Język, którym ktoś się posługuje i kolor skóry nie wystarczą do zidentyfikowania go jako studenta obcokrajowca, co pokazuje poniższy przykład.

W rzeczywistości, prawie wszystkie uczelnie Unii Europejskiej (i wiele innych europejskich uczelni w państwach niebędących członkami UE) uczestniczą w programach wymiany studentów, znanych generalnie pod nazwą programu Erasmus. Poprzez wsparcie Komisji Europejskiej i specjalne granty uczelnie są zachęcane do zawierania umów z innymi uczelniami, pozwalających studentom na zaliczanie kursów w innych miastach. Długość pobytu poza uczelnią macierzystą może obejmować okres od kilku miesięcy do jednego roku. Tutaj dokładnie mowa jest o „mobilności” studentów i nie mówimy o „migracji” studentów obcokrajowców. Jest to sprzeczne z faktem, że czasami wymagane jest zezwolenie na pobyt, tak jak dla imigrantów. Ale w każdym przypadku pobyt jest tymczasowy (maksymalnie roczny) i jego celem jest uczestnictwo w określonych zajęciach, a nie uzyskanie dyplomu. Jest to pierwszy rodzaj studentów obcokrajowców.

Drugi typu zagranicznych studentów uniwersyteckich jest reprezentowany przez osoby, które przyjeżdżają z innego kraju, europejskiego lub nie, i zostają na czas całego kursu dyplomowego. Są oni prawdziwymi imigrantami, ponieważ potrzebują zezwolenia na pobyt czasowy, wiza, jeżeli będzie to konieczne, i zezwolenia na pobyt stały. Są oni oczywiście legalnymi imigrantami, ponieważ biurokracja administracyjna akceptuje ich wnioski tylko w przypadku przedstawienia wszystkich dokumentów, w tym także wyników testu językowego. Wg. przepisów migracyjnych studenci zagraniczni muszą posiadać zezwolenie na pobyt na okres kursu lub studiów, które jest często odnawiane co kilka miesięcy, czasami nawet lat, do momentu zdania przez studenta egzaminu końcowego i otrzymania dyplomu.

To, co powiedziano o studentach uczelni uniwersyteckich, można także rozszerzyć na studentów studiujących w ramach innych form szkolnictwa wyższego, takich, którzy kształcą się w konserwatoriach muzycznych, na wyższych uczelniach technicznych, akademiach sztuk pięknych i tak dalej.

Studenci ci są prawdziwymi imigrantami i, aby być bardziej precyzyjnym, imigrantami „pierwszej generacji”. Przybývają samotnie, bez swoich rodzin (zazwyczaj są młodzi i nieżonaci/nieżamężne) lub

rodzin swoich rodziców. Należą do specyficznego segmentu imigracji zwanego „migracją wykształconych” („skilled migration”). Ponieważ ich pobyt ma charakter legalny, są urzędowo zarejestrowani i w konsekwencji możliwe jest ujmowanie ich w statystykach.

Trzeci rodzaj studentów zagranicznych nie ma zezwolenia na pobyt, ale ich pobyt ma również charakter legalny. Są to studenci zagraniczni, którzy urodzili się w kraju, ale ich rodzice są imigrantami (lub którzy przyjechali jako dzieci w ramach łączenia rodzin) i którzy oficjalnie mają obce obywatelstwo. Studenci tacy ukończyli edukację szkolną w kraju w taki sam sposób, jak rodzimi uczniowie i studenci, chodząc do szkół podstawowych i średnich, a teraz podejmują studia wyższe. Formalnie są studentami obcokrajowcami, ale w rzeczywistości ich wcześniejsza edukacja czyni z nich cudzoziemców *sui generis*.

Przed zaprezentowaniem niektórych statystyk dotyczących studentów studiów wyższych warto przypomnieć znaczenie, jakie UE przypisuje mobilności studentów.

W komunikacie Rady Europy (GU C142/2002), czytamy: „Szczegółowy program prac dotyczących celów systemów edukacji i kształcenia”, cel 3.4 odnosi się do zwiększenia mobilności i wymiany. Jednym z kluczowych tematów jest „promowanie obecności i wartości europejskiej edukacji i szkolenia w świecie, jak również zwiększanie liczby studentów, profesorów i badaczy pochodzących z innych stron świata”. Jest to najnowszy dokument uwzględniający prace Komisji (raport Komisji z dnia 31 stycznia 2001 r.). W tym drugim dokumencie powiedziane jest wyraźnie, że począwszy od roku 2002 głównym celem będzie wzmacnianie europejskiej współpracy w kierunku europejskiego systemu nauczania i kształcenia zawodowego. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez zwiększenie liczby studentów uniwersyteckich, absolwentów i pracowników naukowych studiujących w innych krajach europejskich lub poza Europą.

Jeśli chodzi o przedstawioną poniżej tabelę 13, są w Europie kraje, takie jak Dania, Francja, Niderlandy, Czechy i Węgry, w których strumień napływu studentów jest mniej więcej równy strumieniowi odpływu. W innych krajach liczba studentów przyjeżdżających przewyższa liczbę wyjeżdżających, tak jak w Belgii, Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii. Z kolei w jeszcze innych, więcej wyjeżdża niż przyjeżdża, tak jak w Grecji, Irlandii, Portugalii, Finlandii, Norwegii, Bułgarii, Cyprze, Estonii, Litwie, Łotwie, Malcie, Polsce, Słowenii, Słowacji i Turcji. W większości krajów liczby studentów przemieszczających się nie są duże, ale stosunek pomiędzy studentami wyjeżdżającymi i przyjeżdżającymi jest znaczący.

Tabela 13. Studenci przyjeżdżający i wyjeżdżający na poziomie uniwersyteckim w niektórych krajach europejskich w roku akademickim 2000/01 w tysiącach

Kraj	Studenci przyjeżdżający	Studenci wyjeżdżający	Kraj	Studenci przyjeżdżający	Studenci wyjeżdżający
UE15	370,3	285,2	Łotwa	0,5	1,4
Austria	23,2	9,7	Malta	0,1	0,5
Belgia	22,6	9,0	Niderlandy	9,5	9,5
Bułgaria	4,5	10,8	Niemcy	100,2	38,7
Czechy	4,8	4,0	Norwegia	4,1	9,5
Cypr	0,4	7,5	Polska	2,0	16,7
Dania	5,1	5,0	Portugalia	2,6	9,5
Estonia	0,5	1,9	Rumunia	3,3	10,9
Finlandia	2,5	8,8	Słowacja	0,8	8,3
Francja	38,0	39,0	Słowenia	0,1	1,6
Grecja	–	58,6	Szwecja	14,7	9,4
Hiszpania	24,6	21,3	Turcja	5,0	34,5
Islandia	0,3	1,9	Węgry	7,0	6,0
Irlandia	4,2	14,0	Wielka Brytania	110,4	12,9
Litwa	0,1	2,8	Włochy	12,9	34,2
Luksemburg	–	5,6			

Źródło: Eurostat, statystyki dotyczące edukacji.

Tabela 14 pokazuje, w których krajach europejskich studenci zagraniczni studiują najchętniej, odpowiednio do ich kraju pochodzenia. Najbardziej oblegane są uczelnie uniwersyteckie w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i Hiszpanii. Wielka Brytania przyciąga studentów z krajów najbliższych geograficznie i językowo: 87% studentów z Irlandii i 70% z Malty wybiera uczelnie angielskie. Ale atrakcyjne są one także dla studentów z takich krajów, jak Cypr (50%), Grecja (49%), Szwecja (43%), Norwegia (41%), Dania (35%) i Niemcy (35%).

Tabela 14. Odsetek studentów w szkolnictwie wyższym (poziom uniwersytecki) studiujących poza krajem pochodzenia odpowiednio do kraju studiów w roku akademickim 2000/01

Obywatelstwo:	Łącznie (1000)	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Albania	5,6	1	0	8	-	0	4	0	60	-	0	2	0	0	0	2
Austria	9,7	0	0	68	-	7	4	1	1	-	1	-	0	0	3	13
Belgia	9,0	-	0	11	-	14	22	1	1	-	19	1	1	0	2	27
Bułgaria	10,8	1	0	47	-	2	17	0	2	-	1	13	0	0	1	3
Cypr	7,5	0	0	2	-	0	1	0	1	-	0	1	0	0	0	50
Czechy	4,0	1	0	43	-	4	9	0	3	-	1	10	0	1	3	10
Dania	5,0	1	-	14	-	7	6	1	1	-	1	1	0	1	16	35
Estonia	1,9	0	2	24	-	18	4	0	0	-	0	1	0	25	11	4
Francja	39,0	27	0	17	-	13	-	1	1	-	1	1	3	0	2	32
Grecja	58,6	1	0	14	-	1	4	0	15	-	0	1	0	0	0	49
Hiszpania	21,3	6	0	27	-	-	18	1	1	-	4	2	2	0	3	34
Irlandia	14,0	0	0	4	-	2	4	-	0	-	0	0	0	0	1	87
Islandia	1,9	0	40	9	-	1	2	0	0	-	1	1	0	2	18	12
Litwa	2,8	0	2	34	-	1	4	0	1	-	0	1	0	2	6	3
Luksemburg	5,6	25	0	29	-	0	25	0	0	-	0	5	1	0	0	13
Łotwa	1,4	1	1	44	-	1	5	0	1	-	1	2	0	2	10	8
Niderlandy	9,5	28	1	20	-	9	5	1	1	-	-	1	1	1	6	26
Niemcy	38,7	1	1	-	-	11	14	1	2	-	8	16	1	1	5	35
Malta	0,5	0	0	10	-	10	4	0	3	-	1	1	0	0	0	70
Norwegia	9,5	0	15	10	-	3	4	2	0	-	1	1	0	1	13	41
Polska	16,7	2	1	61	-	3	12	0	3	-	1	6	0	0	5	4
Portugalia	9,5	7	0	19	-	15	30	1	0	-	1	0	-	0	1	24
Rumunia	10,9	2	1	22	-	3	26	0	6	-	1	4	0	1	2	4
Słowenia	1,6	1	0	34	-	1	2	0	11	-	0	35	0	0	2	8
Słowacja	8,3	1	0	12	-	1	3	0	1	-	0	13	0	0	0	2
Turcja	34,5	1	1	77	-	0	6	0	0	-	3	4	0	0	0	5
Węgry	6,0	2	0	48	-	2	9	0	2	-	1	20	0	1	3	7
Włochy	34,2	9	0	22	-	15	11	0	-	-	1	21	0	0	2	18
Była Jugosławia	3,1	0	0	19	-	0	2	0	2	-	0	3	0	0	1	1

Uwaga: dane nie obejmują studentów innych narodowości studiujących w Grecji i Luksemburgu. Dla Niemiec, Włoch, Niderlandów i Austrii dane nie obejmują szkół zagranicznych/międzynarodowych.

Źródło: Eurostat, statystyki dotyczące edukacji.

Wspólny lub przynajmniej podobny język jest powodem, dla którego wielu studentów przyjeżdża z Austrii (68%), Polski (61%), Bułgarii (47%), Łotwy (44%) i Czech (43%) na niemieckie uczelnie uniwersyteckie. [A common or at least similar language is the reason why numerous students coming from Austria (68%), Poland (61%)...] Niemieckie szkolnictwo wyższe jest także doceniane przez studentów z innych krajów, nie mających wspólnego języka, takich jak Turcja (77%), Hiszpania (27%), Włochy (29%), Portugalia (19%) i Wielka Brytania (19%).

Uniwersytety francuskie są również atrakcyjne dla studentów z innych krajów europejskich. W tym przypadku czynnikiem stymulującym naukę studentów obcokrajowców na uczelniach francuskich jest bliskość geograficzna: Belgia (22%), Niemcy (14%), Hiszpania (18%), Włochy (11%), Luksemburg

(25%), Portugalia (30%) i Wielka Brytania (21%), to wszystkie kraje bliskie Francji. Powody inne niż bliskość geograficzna mogą wyjaśnić obecność studentów z Bułgarii, Polski i Rumunii.

Dla zrozumienia znaczenia tych danych, musimy podkreślić, że nie są to wartości absolutne, wskazujące liczbę studentów wyjeżdżających do wskazanego kraju. Wartości te to procenty studentów z danego kraju, którzy zdecydowali się na wyjazd do określonego kraju docelowego. Procent może być duży, ale wartości są tak naprawdę małe. Na przykład, w przypadku Malty: 70% studentów preferowało wyjazd do Wielkiej Brytanii, ale w wartościach absolutnych było ich tylko 350. 35% studentów niemieckich wybrało jako kraj docelowy Wielką Brytanię, ale w wartościach absolutnych było ich 13 500.

3.4. Wniosek: integracja dokonuje się poprzez szkoły

W końcowym dokumencie szczytu lizbońskiego (marzec 2000 r.) integracja legalnych imigrantów jest jedną z osi kształtowanej obecnie polityki UE, zaś system szkolnictwa wskazano jako obszar, w którym dokonuje się integracja. Wnioski sesji Rady Europejskiej w Tampere (październik 1999 r.) miały decydujący wpływ na politykę europejską w dziedzinie integracji obywateli państw trzecich. Ten punkt widzenia został powtórzony na sesji Rady Europejskiej w Sewilli (czerwiec 2002 r.). Na sesji Rady Europejskiej w Salonikach (czerwiec 2003 r.) wskazano, że polityka UE w zakresie integracji powinna obejmować takie czynniki, jak edukacja i nauka języka. Podczas sesji Rady Europejskiej w Brukseli w październiku 2003 r. (Eurydice, 2004) ponownie wskazano jako priorytet integrację legalnych imigrantów.

W trakcie tych ostatnich spotkań osiągnięto ogólną zgodę co do poprawy aktywnego obywatelstwa, równych szans i spójności społecznej. Zagadnienia te mają szczególną wartość dla wejścia imigrantów i ich dzieci do systemu edukacyjnego i szkoleniowego.

Zgodnie z wnioskami Rady „Education Youth and Culture Council” z maja 2003 r., niektóre cele muszą zostać osiągnięte do roku 2010. Trzy wskaźniki są szczególnie istotne w promowaniu integracji migrantów:

- odsetek młodych ludzi w UE, którzy kończą szkołę wcześniej, nie powinien przekraczać 10%;
- co najmniej 85% młodych ludzi w wieku 22 lat w UE powinno mieć wykształcenie średnie wyższego stopnia;
- liczba młodych ludzi w obszarze UE, którzy osiągnęli słabe wyniki w czytaniu i pisaniu, powinna spaść w porównaniu z rokiem 2000 o przynajmniej 20%.

Wyraźnie widać, że trudności, których istota leży w braku znajomości języka, mogą wpływać na wyniki szkolne uczniów obcokrajowców i że problemy z czytaniem i pisaniem mogą prowadzić do przerywania nauki. Państwa członkowskie UE są zaangażowane w poprawę swoich wysiłków na rzecz uczniów mających problemy, szczególnie uczniów imigrantów.

Komisja Europejska przyznała fundusze na wiele projektów, mających na celu walkę z każdą formą rasizmu i wyłączenia społecznego. Uwaga skierowana jest na wszystkich uczniów, celem jej jest pokazywanie wartości życia w społeczeństwie obejmującym różne kultury. Na przykład, projekt wprowadzony przez greckich naukowców ma na celu zwrócenie uwagi uczniom w wieku od 9 do 12 lat, że ludzkość składa się z różnych ras. Inne projekty, które zyskały uwagę Komisji, dotyczyły promowania podejścia wielokulturowego w edukacji obywatelskiej (wspólnota francuska w Belgii, Hiszpanii i Włoszech). Jeszcze inne zostały przyjęte w związku z założeniem sobie celu, jakim jest zapewnienie ciągłego modelu kształcenia dla nauczycieli i poprawy uczestnictwa rodziców w życiu szkoły (Dania, Niemcy i Szwecja).

Rada Europy działa na tym polu od roku 1977, kiedy to przyjęła „Europejską Konwencję o Statusie Prawnym Pracowników Migrujących i ich Dzieci” (European Convention on the Legal Status of Migrant Workers and their Children), która zagwarantowała im prawo do korzystania z lokalnego systemu szkolnictwa na takich samych warunkach, jak w przypadku ludności rdzennej. Dla osiągnięcia tego celu państwa członkowskie muszą ułatwić nauczanie języka urzędowego, jak również podjąć kroki w celu uczenia dzieci migrantów ich języka ojczystego. W ostatnim czasie podkreślono równość praw do edukacji (Recommendation 2000 r.).

Podczas dyskusji o sytuacji szkolnictwa dla cudzoziemców w Europie pokazano, jak istotną rolę w integracji odgrywa system szkolnictwa. Szkoła jest jednocześnie narzędziem integracji dla każdego

zaangażowanego w edukację i celem, w którym możliwe jest osiągnięcie faktycznej integracji pomiędzy ludnością rdzenną i imigrantami.

4. Zagadnienia dotyczące integracji: mieszkania dla imigrantów. Trudny problem o wielu rozwiązaniach

4.1. Prawo do mieszkania jest prawem człowieka

Prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw człowieka. W Deklaracji Praw Człowieka, opracowanej w 1948 r., mieszkanie jest jednym z elementów gwarantujących zdrowie i dobrostan, na równi z jedzeniem, ubraniem, opieką medyczną i opieką socjalną, zabezpieczeniem na wypadek bezrobocia, choroby, niepełnosprawności, wdowieństwa, starości i braku innych środków do życia. W drugiej połowie ubiegłego wieku, nie mniej niż 12 deklaracji, zaleceń lub konwencji ONZ uznało wprost prawo do odpowiedniego mieszkania. Jeden z nowszych dokumentów został sporządzony podczas konferencji oenzetowskiej dotyczącej ludzkiego środowiska (UN Habitat II – 1996); potwierdza prawo człowieka do „odpowiedniego mieszkania, które jest zdrowe, bezpieczne, dostosowane do jego możliwości finansowych (...) z podstawowym zapleczem, aby mógłby być wolny od jakiegokolwiek dyskryminacji i posiadać zabezpieczenie własności”.

Mieszkanie jest również uznawane za jedno z kluczowych zagadnień przez Radę Europy. W rzeczywistości Rada wyraźnie określa swoje cele w Karcie Socjalnej: „mając na uwadze zapewnienie skutecznej realizacji prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się do zastosowania środków przygotowanych w celu umożliwienia dostępu do mieszkania o odpowiednim standardzie; zapobiegania bezdomności z pracą nad jej stopniowym wyeliminowaniem; spowodowania, żeby ceny nieruchomości były do zaakceptowania przez osoby nieposiadające odpowiednich zasobów”.

Przechodząc do szczegółów, kwestia mieszkaniowa jest uznawana za wystarczająco poważną w niektórych krajach (Belgia, Finlandia, Portugalia, Szwecja i Niderlandy), żeby została wpisana do Konstytucji. Obecnie prawie wszystkie państwa europejskie aktywnie pracują nad polityką wyeliminowania społecznego wykluczenia i wypowiedziały wojnę nędzy, i w tym kontekście mieszkalnictwo stanowi najwyższy priorytet dla rządów.

Przed wszystkim jest to kwestia zasady. Rządy muszą dokonać transformacji tych celów ogólnych na efektywną politykę i skierować część swoich wysiłków pomocowych na mieszkalnictwo. Od domu oczekuje się zapewnienia bezpiecznego schronienia i każdy ma do niego prawo. Polityka mieszkaniowa ma na celu wyeliminowanie wszelkiego rodzaju dyskryminacji, która narusza to prawo. Rynek nieruchomości jest typowym przykładem liberalizmu gospodarczego: ma swoje własne reguły i każdy musi działać zgodnie z zasadą popytu i podaży. Generalnie, polityka rządu jest skierowana na ochronę tych grup ludności, które nie mają dostępu do tego rynku, poprzez zapewnienie podstawowych warunków życia osobom nie będącym w stanie samym sobie poradzić w tym zakresie.

W politykę mieszkaniową zaangażowane są władze publiczne na wszystkich szczeblach. Władze centralne opracowują politykę ogólną, określając inwestycje do wykonania, organizując dostęp do kredytów, nakładając podatki i decydując o kwestiach finansowych. W gestii władz lokalnych pozostaje przekształcenie tych ogólnych wytycznych na działania operacyjne. W Finlandii odpowiedzialność za administrację mieszkaniową spoczywa na Ministerstwie Środowiska, które pracuje dla podniesienia jakości nieruchomości. „Fundusz Mieszkaniowy dla Finlandii” finansuje i administruje wszystkimi państwowymi subsydiami mieszkaniowymi. Władze lokalne decydują, które projekty mieszkaniowe są uprawnione do otrzymania subsydium państwowego, jakkolwiek gminy także zapewniają pewne własne ograniczone subsydia. Władze lokalne są największym właścicielem nieruchomości na wynajem. Zapewniają także tereny, infrastrukturę i inne usługi pod budownictwo czynszowe.

Obecnie istnieje wiele przykładów wdrażania właściwej polityki w wielu różnych częściach Europy i wiele z nich powstaje w wyniku pracy władz lokalnych. Jeden, o którym warto wspomnieć, znajduje się w Penwith (Kornwalia, Wielka Brytania), gdzie Rada okręgu Penwith zobowiązała się do zapewnienia, że osoby mające prawo do zasiłku mieszkaniowego i/lub zasiłku na podatek lokalny otrzymają właściwą kwotę we właściwym czasie. Zasiłek mieszkaniowy (Housing Benefit) jest zasiłkiem celowym, pomagającym osobom o niskich dochodach w zapłaceniu czynszu. Osoba może być uprawniona do otrzymywania

tego zasiłku, jeżeli mieszka w mieszkaniu, kawalerce, wynajętym domu, schronisku lub jest lokatorem w domu innej osoby. Zasiłek na podatek lokalny (Council Tax Benefit) jest zasiłkiem celowym, pomagającym osobom o niskich dochodach w zapłaceniu podatku lokalnego. Celem Rady w odniesieniu do prywatnego sektora nieruchomości jest utrzymanie standardu i poprawa jakości nieruchomości prywatnych. Rola Rady polega na oferowaniu doradztwa i zapobieganiu bezdomności zawsze, kiedy będzie to możliwe oraz na tworzeniu długoterminowych planów zapewniania mieszkań osiągalnych dla ludności. Rada Okręgu Penwith stara się w pełni wykorzystać całe zasoby mieszkaniowe zgodnie ze Strategią Zagospodarowywania Pustostanów.

Projekt, współfinansowany przez Komisję Europejską, jest projektem COOP, którego celem jest promowanie nowych form współpracy przy zapewnianiu mieszkań dla grup ryzyka na miejskich rynkach nieruchomości. Uczestniczy w nim obecnie pięć krajów (Austria, Belgia, Niemcy, Niderlandy i Wielka Brytania), ale istnieje nadzieja na powiększenie grupy i zebranie większej ilości informacji o próbach podejmowanych w Europie. Grupy ludzi szczególnie narażonych, w tym osób opuszczających instytucje, zapewniające im dach nad głową, osób w trudnej sytuacji, takich jak kobiety uciekające przed przemocą domową oraz innych osób bezdomnych, często nie mają zasobów finansowych i osobistych dla zapewnienia odpowiedniego mieszkania i wymagają wyspecjalizowanej pomocy dla uniknięcia bezdomności. W całej Europie sprawdza się i testuje rozmaite strategie, mające na celu bardziej efektywne pomaganie takim grupom ryzyka, jednakże informacje o najlepszych rozwiązaniach trudno jest znaleźć, a jeszcze trudniej jest zinterpretować różnice pomiędzy różnymi krajami (Avramov i in., 2004).

Projekt ten, podobnie jak i inne plany, jest adresowany głównie do grup „ryzyka”, które znajdują się na marginesie społeczeństwa. Jak dotąd brak jest środków skierowanych specjalnie jako pomoc dla imigrantów w Europie. Imigranci są zazwyczaj łączeni z tymi grupami „ryzyka” i polityka traktuje ich w taki sam sposób, jak inne grupy biedniejszych członków społeczeństwa.

Wiele krajów przyznaje, że nie przykładają specjalnej wagi do zagadnienia mieszkania dla imigrantów ani w polityce socjalnej, ani w polityce imigracyjnej. W niektórych przypadkach (na przykład na Ukrainie), polityka migracyjna jest rozwinięta bardzo słabo i brak jest przepisów ustawowych dotyczących problemów mieszkaniowych obcokrajowców lub pomocy w znajdowaniu im mieszkań.

W Estonii imigranci posiadający zezwolenie na pobyt stały, tak jak wszyscy inni mieszkańcy, mogą wybrać miejsce zamieszkania i są odpowiedzialni za finansowanie swojego mieszkania. Jeżeli jednakże imigrant nie jest w stanie temu podołać, prawo stanowi, że konieczna jest interwencja lokalnej gminy, zgodnie z ogólną zasadą, że władze lokalne są odpowiedzialne za zapewnienie mieszkania dla członków wspólnoty, którzy nie są w stanie zapewnić go sobie samodzielnie.

Inne rządy (np. Norwegia) chcą usunąć dyskryminację z sektora nieruchomości. Nikt nie może być dyskryminowany ze względu na religię, kolor skóry lub stopień znajomości języka, pochodzenie narodowościowe lub etniczne, orientację seksualną oraz sposób życia lub przekonania. Ustawa o nieruchomościach, którą ostatnio przyjęto w Norwegii, wyraźnie podkreśla, że dyskryminacja nie będzie tolerowana; w wielokulturowym społeczeństwie jednostka musi zaakceptować fakt, że wszyscy jesteśmy zróżnicowani. Każdy ma prawo do mieszkania i różnice nie mogą stanowić, komu chce się wynająć lub sprzedać nieruchomość. Warto odnotować, że stanowisko to stanowi raczej część norweskiej polityki zapobiegania dyskryminacji i rasizmowi niż polityki imigracyjnej.

W niektórych krajach (np. Belgia) przykładana się dużą wagę do koordynacji świadczeń zapewnianych osobom, które korzystają ze świadczeń społecznych. Władze tych krajów są przekonane, że lepszy przepływ informacji pomiędzy wynajmującymi i najemcami pozwoliłby na uniknięcie wielu kontrowersji oraz że zaoszczędzony czas i pieniądze przeznaczane na rozwiązywanie tych problemów mogłyby zrekompensować koszt poprawy organizacji. Uruchomiono „valise logement”, pakiet narzędzi, który może być wykorzystany przez każdego (najemcę lub wynajmującego), zawierający użyteczne informacje o przepisach i o tym, co można, a czego nie można robić.

To, co już funkcjonuje w polityce w niektórych krajach, w innych w dalszym ciągu jest tylko planem (np. Włochy). W ostatnim dokumencie przygotowanym przez rząd (2004 r.) jednym z zagadnień wymienionych pośród celów polityki integracyjnej jest „zaoferowanie rozwiązań mieszkaniowych dla imigrantów, którzy są stałymi mieszkańcami, ale którzy mają problemy ze znalezieniem mieszkania nawet w sektorze prywatnym oraz wspieranie w kraju wysiłków różnych organizacji, starających się znaleźć nowe rozwiązania konkretnych problemów lokalnych”.

4.2. Różne rodzaje imigrantów (ubiegający się o azyl, tymczasowi, na pobyt stały, nielegalni)

Jak widać z obrazu nakreślonego powyżej, wydaje się, że w interesie władz, centralnych jak i lokalnych, jest indywidualne, a nie tylko grupowe podejście do imigrantów. W rzeczywistości istnieją migranci, którzy mają poważne problemy mieszkaniowe, podczas gdy inni nie mają ich w ogóle, tak jak na przykład urzędnicy, kadra kierownicza wyższego szczebla, naukowcy i badacze, księża i zakonnice, dzieci adoptowane lub przebywający w więzieniach. Większość z nich nie ma problemów związanych z płaceniem za mieszkanie i dla wielu z nich kwestia mieszkaniowa w ogóle nie istnieje (dzieci adoptowane, księża i zakonnice).

Problemy powstają, gdy zaczniemy rozważać osoby poszukujące pracy, które stanowią znaczącą część populacji imigrantów. Są oni przedstawicielami „migracji masowej” i zazwyczaj napotykać w codziennym życiu problemy ekonomiczne, z których jednym jest mieszkanie. Bardzo często są to ludzie ubodzy, którzy przybyli mając ze sobą bardzo mało pieniędzy, którzy żyją w bardzo złych warunkach, samotnie, często jako imigranci nielegalni i w stanie niepewności. Są to przypadki przykre i trudne dla imigrantów, ponieważ nie są oni pewni, jak długo będzie trwał ich pobyt. Często chcą zostać tak długo, jak to jest potrzebne, aby zaoszczędzić pieniądze zaspokajające potrzeby ich rodziny, zarówno obecne, jak i przyszłe.

Dla tego typu imigrantów mieszkanie jest postrzegane jedynie jako dach nad głową, osłoną przed pogodą. Nie szukają wygód, zwłaszcza gdy czynsz pomniejsza zasoby finansowe, które mogliby zaoszczędzić dla krewnych w domu. Celem jest zarabianie pieniędzy, nie na codzienne wydatki, ale na przyszłe inwestycje. Im mniej wydadzą na siebie, tym więcej będą mogli zaoszczędzić i wysłać rodzinom. Nie ważne jest dla nich, czy śpią pod mostem, w starym opuszczonym samochodzie, na cmentarzu, w korytarzach metra, na schodach kościoła czy w kontenerze na śmieci. Imigranci są często młodzi, silni i mają stosunkowo dobre zdrowie, a więc mogą poradzić sobie z wyjątkowo trudnymi warunkami, aby zmaksymalizować oszczędności.

Oczywiste jest, że problemy nie leżą po stronie imigrantów. Są oni gotowi do codziennej walki ze wszystkimi trudnościami, jakie powstają w rezultacie pozycji jaką zajmują. Cierpią w milczeniu. Dlatego też problemy leżą po stronie społeczności przyjmującej. Część opinii publicznej jest zirytowana z powodu takiej denerwującej sytuacji. Inna część opinii publicznej bierze swoje humanitarne obowiązki bardziej poważnie i chce pomóc tym „obywatelom”. Władze publiczne również są zainteresowane ochronieniem ludności miejscowej przed obniżaniem się standardów życia na danym terenie. Zamieszkanie imigrantów w nieodpowiednich warunkach może stwarzać też zagrożenia dla zdrowia ludności rdzennej. Choroby, które zostały zwalczone i zapomniane przez ludność lokalną, pojawiają się ponownie w wyniku obniżania się standardów mieszkaniowych.

Sytuacja komplikuje się na skutek obecności imigrantów nielegalnych, którzy nie chcą się ujawniać i którzy nie chcą korzystać z oficjalnej pomocy publicznej, ponieważ mogłoby to prowadzić do ich wydalenia z kraju. Z drugiej strony instytucje publiczne nie mogą tolerować bez końca obecności imigrantów nielegalnych. Organy publiczne wydając pieniądze podatnika i nie mogą łatwo uzasadnić wydatków na osoby, które znalazły się w kraju nielegalnie.

W tych warunkach władze publiczne często nie są w stanie zorganizować mieszkań dla imigrantów. Oficjalnie lub nieoficjalnie często przekazują problem organizacjom obywatelskim lub charytatywnym, które pomagają imigrantom w zaspokojeniu ich potrzeb. Organizacje te działają jako „społeczne substytuty” i działają tam, gdzie władze publiczne interweniować nie mogą.

Istnieje jeszcze inny rodzaj imigrantów, stwarzający różne rodzaje problemów. Są to ludzie, którzy przybyli do kraju docelowego z pewnym planem działania. Ich obecność jest bardziej stabilna; czasami przybywa z nimi ich rodzina albo mają nadzieję założyć ją na miejscu. Zamierzają zostać przez długi czas i uzyskali zezwolenie na pobyt tymczasowy lub stały, zezwolenie na pracę i wszystkie dokumenty wymagane przez prawo. Mieszkanie teoretycznie stanowi dla nich taki sam problem, jak dla ludności lokalnej, praktycznie jednak znacznie większy z uwagi na fakt, że są imigrantami i że z tego powodu właściciele nie zawsze są skłonni wynająć im nieruchomości. Po wprowadzeniu polityki mieszkaniowej imigranci są traktowani jako grupy ryzyka. Mają więc takie same prawa, jak osoby upośledzone społecznie, fizycznie i psychicznie.

Trzecią grupę imigrantów tworzą osoby ubiegające się o azyl. Są oni grupą uprzywilejowaną, ponieważ prawo krajowe akceptuje porozumienia międzynarodowe dotyczące osób ubiegających się o azyl i uchodźców. Regulacje prawne zapewniają im często pomoc finansową skierowaną specjalnie na zaspo-

kojenie potrzeb mieszkaniowych. Czasami powstają problemy w okresie pomiędzy przyjazdem a dokonaniem oceny (i zatwierdzenia) wniosku osoby ubiegającej się o azyl. W niektórych krajach wnioski osób ubiegających się o azyl nie są rozpatrywane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Tak jest w przypadku Irlandii, gdzie Departament Sprawiedliwości, Równości i Reformy Prawnej zajmuje się sprawdzaniem wniosków i działa jako koordynator szeroko pojętej współpracy agencji państwowych, grup wolontariackich i wspólnotowych oraz innych organizacji pozarządowych. Nowo przybyłe osoby ubiegające się o azyl są początkowo przyjmowane w ośrodku pobytowym w rejonie Dublina na czas rozpatrzenia wniosku, zanim zostaną skierowane do ośrodka regionalnego. Zakwaterowanie jest pełne i obejmuje miejsce noclegowe oraz śniadanie, obiad i kolację. Każda osoba dorosła otrzymuje zasiłek osobisty i dodatkową pomoc finansową na każde dziecko. Opieka zdrowotna, opieka nad matkami, szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe dla dzieci, nauka pisania i czytania dla analfabetów, i języka dla dorosłych są darmowe.

Całkowicie odmienna sytuacja występuje w Serbii i Czarnogórze, gdzie kwestia osób ubiegających się o azyl pozostaje w gestii UNHCR i Komisarza do Spraw Uchodźców dla Republiki Serbii. W tym kraju władze lokalne nie angażują się w ogóle.

Na Malcie imigracja dotyczy przede wszystkim powrotu dawnych emigrantów, głównie z Australii i Kanady, krajów tradycyjnie przyjmujących migrantów z Malty. Ludzie ci nie stwarzają żadnych problemów związanych z mieszkalnictwem, ponieważ są ekonomicznie niezależni.

W Niemczech w ramach polityki mieszkaniowej przydziela się nowo przybyłe osoby, ubiegające się o azyl, do instytucji lokalnych w całych Niemczech.

4.3. Dostępność i wykorzystanie terytorium i przestrzeni

Poszukując zakwaterowania dla imigrantów trzeba w pierwszym rzędzie wziąć pod uwagę potrzeby imigrantów, następnie reakcję ludności lokalnej, która może zarówno zaakceptować, jak i zignorować problem. Może to wpływać na poziom interwencji władz lokalnych. Zarówno sektor publiczny, jak i prywatny muszą radzić sobie z nawet bardziej złożonym zagadnieniem.

Wyobraźmy sobie, że gmina ma wystarczająco miejsca dla przyjęcia „populacji ryzyka” i może zbudować określoną liczbę mieszkań, pokoi i miejsc noclegowych. Istnieje jednak niebezpieczeństwo stworzenia w ten sposób segregacji i izolacji tych właśnie osób, które powinny się integrować społecznie. „Normalni” ludzie nie chcą żyć w bliskim kontakcie z narkomanami, eks-więźniami, psychicznie chorymi, upośledzonymi i imigrantami. Rozwiązując więc jeden problem stwarzamy możliwość powstania nowych problemów. Rozwiązując kwestię braku mieszkania osób „społecznie upośledzonych” ryzykujemy skoncentrowanie wielu kwestii społecznych razem. Przy czym, ostateczny wynik nie będzie prostą sumą poszczególnych problemów, ale sumą problemów powiększonych o interakcję i wzajemny wpływ pojedynczych zmiennych.

Skoncentrowanie wyżej wymienionych osób na ograniczonym obszarze wymaga stałego monitorowania i efektywnej pomocy socjalnej, która będzie cały czas sprawdzać i rozwiązywać problemy w miarę ich powstawania. Jeżeli przyjęty zostanie ten model, będziemy także musieli przygotować się na przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści takiej polityki. Czy dysponujemy przeszkolonym personelem dostępnym przez cały dzień, który podjąłby wspomniane obowiązki? Musimy zagwarantować ciągłość świadczeń dla grupy ryzyka. Musimy zapewnić jej stałe punkty odniesienia, skuteczną odpowiedź na żądania pomocy i zapewnić praktyczność i jakość tej pomocy. Ale to wszystko ma swój koszt i społeczność przyjmująca musi być przygotowana na zaakceptowanie koniecznych inwestycji.

Wkrótce pojawia się nowa kwestia. Jeżeli gmina dysponuje terenem, na którym mogłaby zrealizować projekt dla grupy ryzyka, to czy wykorzystanie tego terenu stanowi dobrą inwestycję, czy raczej należałoby go wykorzystać do innych celów? Przestrzeń w dużych miastach ma swoją cenę i trzeba zadecydować, jak najlepiej wykorzystać tę przestrzeń. Specyficzne problemy mieszkaniowe łączą się z krajowymi i/lub międzynarodowymi funkcjami miasta, rozmiarem i strukturą populacji, mobilnością wewnętrzną związaną z wysoką stopą wymiany mieszkańców oraz zapotrzebowaniem na biura i sklepy. Brak przestrzeni ma bezpośrednie konsekwencje na rynku nieruchomości i wpływa na ceny domów, sklepów i biur. Na ceny może wpływać obecność użytkowników o wysokich dochodach, osób samotnych, rodzin, firm i organizacji. Nie jest rzadkim zjawiskiem stagnacja cen apartamentów w centrum (gdy rynek jest nasycony), ale ma to swój

odpowiednik we wzroście cen mieszkań małych i o niższej jakości. Dość rozpowszechnione jest przejmowanie śródmieścia przez działalność gospodarczą i komercyjną, podczas gdy przedmieścia, gdzie koszty są mniejsze, zapełniają nieruchomości mieszkalne. Ludność korzystająca z pomocy społecznej nie może pozostać w centrum, gdzie koszt ziemi jest nie do przyjęcia. Trudno jest tę ludność wprowadzić na przedmieścia, gdzie ceny są bardziej przystępne, ale gdzie ludność lokalna może być niechętna zaakceptowaniu przybyczy.

Innymi słowy, oprócz rozważań humanitarnych dotyczących tych segmentów ludności, istnieje także konieczność dokonania poważnych oszacowań finansowych odnoszących się do kosztów terenów. Nie jest to tylko kwestia rynku, ale także programu wykorzystania przestrzeni. Jest to kwestia planowania miasta, za które odpowiedzialna jest gmina.

W ramach warsztatów COOP, które odbyły się w Brukseli w czerwcu 2004 r., gdy dokonano porównania różnych doświadczeń, jednym z wniosków było, że „od chwili pojawienia się po raz pierwszy zapotrzebowania na niedrogie mieszkania, długa praktyka mieszkalnictwa społecznego, skierowanego także do klasy średniej, krytykowana jest z różnych stron. „Efektywna” polityka mieszkaniowa proponowana przez krytyków obejmuje cztery nowe strategie. Po pierwsze, powinna zwiększać dynamikę rynku prywatnego poprzez dalsze prawa mieszkaniowe, liberalizację i skalę zasobów mieszkań socjalnych; po drugie, powinna wykorzystywać pozostałe zasoby mieszkań socjalnych dla zaspokajania potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach; po trzecie, powinna koncentrować się w większym stopniu na budowaniu nowych mieszkań dla osób o niższych dochodach; i wreszcie, powinna wykorzystywać pieniądze zaoszczędzone w ten sposób na celową pomoc indywidualną dla gospodarstw domowych z grupy ryzyka, które korzystają z oferty wolnego rynku. Oponenti takich poglądów argumentują, że obniżenie pomocy mieszkaniowej dla szeroko pojętej klasy średniej doprowadzi z pewnością do zwiększenia kosztów mieszkania. Również hojnie rozwinięty asortyment środków promowania budownictwa mieszkaniowego jest silnym politycznym instrumentem kontroli, którego moc została udowodniona przez dziesięciolecia w sektorze mieszkaniowym. Doświadczenia kilku innych krajów europejskich pokazują ponadto wyraźnie, że zmiana funkcji mieszkalnictwa socjalnego i jego zredukowanie do zaspokajania potrzeb jedynie gospodarstw domowych o (bardzo) niskich dochodach ma wyjątkowo negatywne konsekwencje dotyczące standardu mieszkalnictwa i jakości życia w miastach” (Avramov i in., 2004).

4.4. Próby rozwiązania problemu przez (organizacje publiczne, instytucje prywatne, stowarzyszenia wolontariackie i charytatywne)

Z powyższego jasno wynika, że nie jest możliwe opracowanie jednego rozwiązania, które można by zastosować na całym świecie. Każdy przypadek jest odmienny. Model o pozytywnych efektach i działaniach ubocznych dla jednego miasta/kraju może się całkowicie nie sprawdzić w innym. Z jednej strony, musimy uwzględnić wszystkie zmienne wpływające na każdą decyzję; z drugiej, musimy pamiętać o „aktorach” biorących udział w każdej operacji.

Podzielmy ogólnie interesujący nas obszar problemowy na dwa sektory: władze publiczne i inicjatywy prywatne.

Władze publiczne mogą być określone w łatwiejszy sposób, ponieważ obejmują władze centralne i lokalne.

Począwszy od parlamentu i odpowiednich ministerstw na gminach kończąc, interwencja publiczna oparta jest na polityce, która stanowi kompromis pomiędzy różnymi opiniami występującymi w społeczeństwie. Potrzeby różnych grup ludności lokalnej i imigranckiej, interesy ekonomiczne, aspekty estetyczne i planowanie miasta, wykorzystanie przestrzeni, mobilność ludności i sieć transportowa – wszystko to może mieć zróżnicowany wpływ na rozwiązanie.

Głównym zagadnieniem jest to, że polityka „lokalna” często nie jest tylko lokalna, ponieważ może mieć daleko sięgający wpływ na obszary sąsiednie. Załóżmy, że gmina A zniechęca imigrantów do osiedlania się na jej terenie; rozwiązuje problem lokalny, ponieważ przesuwając odpowiedzialność za zaoferowanie im mieszkań. I załóżmy, że gmina B jest w stanie znaleźć dobre mieszkania dla obcokrajowców pracujących w gminie A. Gmina A musi w tej sytuacji znaleźć odpowiednie rozwiązanie dla tych pracowników w zakresie systemów transportowych. To, co się zdarzyło, to w rzeczywistości jedynie zmiana typu problemu: geograficzne przesunięcie popytu na zakwaterowanie z jednego miejsca w inne i zmiana kwestii problemowej (z zakwaterowania na transport).

Podmioty prywatne mogą działać na różnych poziomach. Mogą działać pod pewną presją ekonomiczną, ale jednocześnie zmuszać do działania mogą sentymenty humanitarne. Czynniki ekonomiczne są bardziej widoczne w przypadku firmy, instytucji lub organizacji, motywacje humanitarne są zaś częstsze na poziomie indywidualnym i w przypadku stowarzyszeń charytatywnych.

Rozróżnienie może nie zawsze być tak oczywiste, jak na przykład w przypadku przedsiębiorcy, który oferuje pracę imigrantom i udostępnia miejsce na terenie własnej firmy w celu zakwaterowania imigrantów. Układ stworzony przez przedsiębiorcę jest bardzo dla niego wygodny: może on utrzymać niski koszt pracy (pracowników imigrantów) i może otrzymać rekompensatę w kategoriach ekonomicznych za przestrzeń przeznaczoną teraz na zakwaterowanie imigrantów.

W rzeczywistości, za podjętymi decyzjami kryje się czynnik ekonomiczny, zwłaszcza gdy dotyczy to większej skali (wyobraźmy sobie, że przedsiębiorca musi znaleźć mieszkania dla swoich pracowników zagranicznych). Firma, niemniej jednak, ma interes w utrzymaniu pracowników imigrantów, ponieważ są oni bardziej elastyczni i pracują ciężiej niż pracownicy lokalni. Problemy mieszkaniowe to najczęściej powracające zagadnienia w przypadku nisko opłacanych pracowników, zwłaszcza gdy są oni imigrantami. Dlatego też, jeżeli ich problemy mieszkaniowe zostaną rozwiązane, czują oni, że mają do spłacenia dług wdzięczności i zazwyczaj zostają.

W północno-wschodnich Włoszech wypróbowano różne eksperymentalne formy rozwiązań, w których uczestniczyli przedsiębiorcy, władze lokalne, zagraniczny biznes i związki zawodowe. Czasami przedsiębiorcy udostępniali część zakładów dla robotników obcokrajowców pod mieszkania; czasami służby miejskie udzielały pomocy technicznej pomagając w tworzeniu projektów i rozwiązywaniu kwestii organizacyjnych; w innych przypadkach gminy inwestowały pieniądze bezpośrednio w projekty. Czyniono także próby współpracy pomiędzy przedsiębiorcami i administracjami lokalnymi, czasami przedsiębiorcy działali we współpracy ze związkami zawodowymi i władzami lokalnymi. W niektórych eksperymentach zaobserwowano nawet zaangażowanie imigrantów, którzy uczestniczyli we wznoszeniu budynków w zamian za możliwość zamieszkania w nich po zakończeniu prac (Todisco, 2000).

Niektóre z tych prób przyniosły dobre rezultaty, niektóre tymczasowe pozytywne wyniki, podczas gdy inne nie udały się. Główne wnioski, jakie można wyciągnąć w oparciu o te eksperymenty, są następujące:

- nawet jeżeli wyniki są pozytywne, nie można twierdzić, że znaleziono model. Rozwiązanie ma znaczenie tylko dla określonej sytuacji terytorialnej i dla określonego czasu. Bardzo trudno jest przenieść je na inne miejsca o innym zachowaniu społecznym, ekonomicznym, historycznym i kulturowym. Podobnie, to samo rozwiązanie, które w jednym miejscu zakończyło się porażką, może zakończyć się sukcesem w innym miejscu;
- imigranci są bardzo mobilni. Inwestycje, przeciwnie, muszą być projektowane i planowane długoterminowo. Rozwiązanie badane dzisiaj, z uwzględnieniem zmiennych lokalnych wpływających na nie, zostanie zrealizowane jutro, ale w międzyczasie czynniki i aktorzy mogą się zmienić. Gdy zaprosi się imigrantów do pracy przy budowie lub renowacji mieszkań i gdy praca zostanie zakończona, często imigranci, z którymi zawarto porozumienie, zdążą wyjechać w poszukiwaniu lepszych możliwości.

Wszystko, co powiedziano powyżej, dotyczy zakwaterowania w średnim i dłuższym okresie i to imigrantów legalnych. Sprawa wygląda całkowicie inaczej w przypadku imigrantów nielegalnych, którzy są w danym kraju tylko czasowo. Interwencja publiczna mająca na celu pomoc imigrantom nielegalnym nie zawsze daje się łatwo uzasadnić, podobnie jak średnio- i długoterminowe inwestycje w celu znalezienia zakwaterowania dla ludzi, którzy, przeciwnie, zamierzają zatrzymać się na krótko. W tym przypadku najlepszym rozwiązaniem jest pomoc oferowana przez stowarzyszenia charytatywne, religijne i świeckie. Motywy humanitarne, które inspirują działania pomocowe pojedynczych ludzi, mogą być dzięki tym stowarzyszeniom lepiej zorganizowane i bardziej efektywne. Pomoc, jakiej mogą udzielać, dotyczy nie tylko zakwaterowania, ale także innych potrzeb i jest chętnie przyjmowana przez osoby, które nie są zintegrowane ze społecznością lokalną.

Z powyższych analiz widać wyraźnie, jak wiele różnych elementów wchodzi w skład zagadnień związanych z przybyciem imigrantów. Elementy te są zróżnicowane pod względem ważności i czasu ich trwania. W rzeczywistości, imigranci różnią się między sobą. Każdy z nich przybywa z własnymi potrzebami, historią, marzeniami i planami. Aktorzy tego dramatu mogą wspierać imigrantów, każdy w obrębie własnej przestrzeni autonomii i kompetencji.

5. Wniosek końcowy

W ciągu ostatnich lat minionego stulecia zaszły dwie główne zmiany demograficzne, to jest starzenie się ludności i migracja. Proces starzenia się dotyczy wszystkich krajów Zachodu i osiągnął poziom, który jeszcze kilka lat temu wydawał się niemożliwy. Proces ten stanowi rezultat wzrostu średniej długości życia w związku ze zdrowszymi warunkami życia, lepszą dietą, zmianą stylów życia i lepszą opieką medyczną, jak również spadku dzietności. Nigdy wcześniej w historii ludzkości obecność tych czynników nie była tak silna.

To samo zjawisko zachodzi w krajach rozwijających się, tylko w innym tempie. Ponieważ startują one z całkowicie innego poziomu populacyjnego, istnieje przesunięcie w czasie w porównaniu do społeczeństw Zachodu. W rzeczywistości w mniej rozwiniętych krajach, mimo że współczynnik dzietności spada (choć wciąż jest powyżej zastępowalności pokoleń) i ludność starzeje się, to przyrost naturalny wciąż wskazuje wartości dodatnie, tak więc populacja będzie przez jakiś czas jeszcze rosła. Z drugiej strony, tylko niewielka część ludności osiąga starość, tak więc nie jest jeszcze obciążeniem dla kraju.

Choć w miarę upływu czasu pewne różnice demograficzne między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się ulegają zmniejszeniu, będą utrzymywać się one jeszcze przez kilka dziesięcioleci. Przyczynią się one do traktowania przez biedniejszą i będącą w potrzebie ludność do postrzegania imigracji jako rozwiązania jej problemów. Przewiduje się, że następować będzie coraz większy napływ siły roboczej z biedniejszych krajów do państw Europy i innych bardziej rozwiniętych krajów. Kontrast pomiędzy bogatymi gospodarkami i potrzebą przetrwania krajów biedniejszych będzie się przez jakiś czas utrzymywał i będzie wzmacniał migrację jako sposób zmniejszania przepaści.

Emigracja jest naprawdę bardzo złożonym i wielopłaszczyznowym zjawiskiem. Obejmuje ona ruchy mające na celu przeżycie, podejmowane przez ubogich i niewykształconych, którzy nie mają innej alternatywy, ale także przez migrantów z biednych krajów, którzy mają już pewne doświadczenie zawodowe lub udało im się zdobyć jakieś wykształcenie. Ale istnieje także całkowicie inny typ przemieszczeń, podejmowany przez ludzi, którzy przybywają z krajów rozwiniętych i zwracają się do innych krajów rozwiniętych, taki jak migracja pomiędzy krajami europejskimi.

- Integracja jest procesem, który wymaga czasu i dotyczy wzajemnej adaptacji ludności miejscowej i imigrantów. Zależnie od typu migracji, którego ma dotyczyć, możliwe jest przyjęcie różnego rodzaju działań mających na celu pomoc w integracji imigrantom, ich dzieciom i krewnym. To, czego przede wszystkim potrzebują ci nowi mieszkańcy, to dostęp do podstawowych świadczeń i takie samo traktowanie, jak w przypadku ludności miejscowej. Jeżeli te prawa nie będą im przysługiwały lub jeżeli przybysze napotykać będą trudności, co często się zdarza, narastać będzie napięcie i wzajemne niezrozumienie. Dobra polityka integracyjna obejmuje ocenę ryzyka konfliktów i sposobów jego uniknięcia lub przynajmniej ograniczenia.
- Kraje przyjmujące działają słusznie, jeśli stopniowo i w coraz większym zakresie przyznają prawa, których ci imigranci w naturalny sposób oczekują. Szwajcaria jest doskonałym przykładem kraju, który przy ostrej polityce migracyjnej, ma jedną z największych populacji imigrantów, którzy cieszą się pełnym „obywatelstwem”, zagwarantowanym przez sprawiedliwe i przestrzegane w praktyce prawa federalne.
- Rządy krajów, które są historycznie krajami emigracyjnymi, powinny pamiętać, że imigracja może dotknąć w niedalekiej przyszłości również te kraje. Europa Południowa doświadczyła gwałtownych zmian, które uczyniły z Portugalii, Hiszpanii, Włoch i Grecji, tradycyjnych krajów eksportujących siłę roboczą, kraje imigranckie. W tej chwili wiele krajów Europy Wschodniej nie wykazuje żadnego zainteresowania kwestią integracji, ponieważ same raczej produkują strumienie migracyjne, a nie przyjmują je. Sytuacja ta może gwałtownie się zmienić, gdy te nowe gospodarki rynkowe dostosują się do zachowania gospodarczego i społecznego Europy Zachodniej i kraje te stanowią będą granicę pomiędzy obszarem silnego rozwoju (Europa) i innymi obszarami, które wywierają presję demograficzną.
- Integracja dotyczy różnych aspektów życia społecznego. Na początku listy znajduje się oczywiście zatrudnienie. Imigranci zazwyczaj poszukują pracy, ale muszą mieć zagwarantowane warunki pracy, które nie są gorsze od tych, które przysługują pracownikom rodzimym. Imigranci są ludźmi o takiej samej godności jak miejscowi; zatrudnianie pracowników zagranicznych nie powinno uruchamiać

nowej fali niewolnictwa. Rynek pracy potrzebuje tych pracowników, którzy często wypełniają nisze pozostawione przez pracowników rodzimych, ale to nie oznacza, że pracownikom tym powinno się odmawiać uznania zawodowego i społecznego, na które zasługują.

- Inny aspekt integracji dotyczy sektora edukacji, który zazwyczaj związany jest z kształceniem dzieci migrantów. System szkolnictwa jest jednakże zaangażowany na wielu poziomach. Oczywiście główną kwestią jest edukacja uczniów obcokrajowców w szkołach podstawowych i średnich, ale oprócz tego istnieje także szkolnictwo wyższe i uniwersyteckie, które zazwyczaj rozpatruje się osobno. I na koniec, edukacja i szkolenie samych imigrantów.
- Edukacja uczniów imigrantów odgrywa kluczową rolę w procesie integracji promowanym przez rząd. Jest to usługa, która może pomóc drugiej generacji imigrantów w zajęciu aktywnego stanowiska w społeczności lokalnej. Istnieje szereg problemów, z którymi „system szkolnictwa” musi się zmierzyć. Po pierwsze, przybysze mogą w ogóle nie znać języka lokalnego i dlatego szkoły mają obowiązek pomóc im w nauce języka poprzez organizowanie specjalnych kursów dla uczniów mających trudności.
- Dobra znajomość języka jest uważana za fundamentalną umiejętność – nie tylko w przypadku dzieci obcokrajowców, ale także samych imigrantów – ułatwiającą ich integrację ze społecznością przyjmującą. Kursy językowe mogą być organizowane dla obu tych grup, nie tylko po to, aby umożliwić dzieciom dorastanie z dziećmi miejscowymi, ale także po to, aby umożliwić samym imigrantom uczestniczenie w kursach edukacyjnych i szkoleniach organizowanych przez szkoły. Ponadto, rodzice cudzoziemcy, którzy nie rozumieją lokalnego języka, nie wchodzą w skład komitetów szkolnych zaangażowanych w zarządzanie szkołą. Język jest także ważny dla dorosłych w życiu codziennym i dla ich relacji ze społecznością lokalną i w pracy.
- Inny aspekt dotyczy nauczycieli. Muszą być oni świadomi i otwarci na nowe problemy, które przynosi ze sobą imigracja i na potrzeby nowych uczniów, którzy przybywają z bardzo różnych obszarów geograficznych i kulturowych. Dlatego też szkoły potrzebują personelu nauczycielskiego przeszkolonego w zakresie radzenia sobie z zagadnieniami wielokulturowości i relacjami pomiędzy własną kulturą i kulturą krajów uczniów cudzoziemców.
- Wielokulturowość musi stać się częścią programu szkolnego, nie tylko dla uczniów obcokrajowców, ale także dla uczniów miejscowych. Jest to idealny proces integracji oparty na porównaniu i akceptacji różnic.
- Szkoła jest nie tylko budynkiem, w którym uczniowie spędzają część swojego życia. Jest to ważne miejsce spotkań kultur, które angażuje nie tylko członków personelu wewnątrz szkoły, ale także instytucje i ludzi z zewnątrz. Integracja zachodzi zarówno wewnątrz systemu szkolnego, jak i w relacjach pomiędzy szkołą i światem zewnętrznym. Mediatorzy kulturowi, spotkania z rodzicami, wkład ambasad i konsulatów oraz wsparcie stowarzyszeń etnicznych – wszystkie te elementy mogą pomóc w tym procesie.
- Bardzo istotnym problemem z punktu widzenia organizacji jest zaangażowanie państwa. Sposób podziału kompetencji w obszarze edukacji pomiędzy władze centralne i lokalne jest różny w zależności od kraju. W celu uzyskania użytecznych wskazówek dotyczących metod ulepszenia systemów szkolnictwa konieczne jest dokonanie oceny wszystkich modeli krajowych.
- Szkoła jest nie tylko miejscem, gdzie wykonywane są określone działania i uczeń obcokrajowiec musi dostosować się do oferty. Nie jest to kwestia „uczeń obcokrajowiec kontra szkoła”, ale raczej wzajemna i dynamiczna relacja typu „uczeń obcokrajowiec i szkoła”.
- Kształcenie dorosłych biegnie dwoma głównymi torami: jeden z nich to bardziej formalne kształcenie umożliwiające obcokrajowcowi czytanie i pisanie w lokalnym języku i poznanie podstaw historii i literatury ludności rdzennej; drugi, zapewniający kwalifikacje, ma na celu wyposażenie imigranta w umiejętności techniczne i naukowe, ułatwiające mu znalezienie pracy. Odpowiedzialność może spoczywać na ministrze edukacji albo na władzach lokalnych, zależnie od kraju.
- Przygotowania zawodowe zapewniane przez firmy są bardzo użyteczne, ale są organizowane w zupełnie inny sposób niż organizowane przez system szkolny. Pomagają zwiększyć wydajność firmy poprzez podnoszenie kwalifikacji pracowników. Celem systemu szkolnictwa publicznego jest zwiększanie kwalifikacji indywidualnego pracownika dla polepszenia jego pozycji na rynku pracy. Można wziąć jednakże pod uwagę formy integracji pomiędzy tymi dwoma modelami, zwłaszcza, gdy

pracownik obcokrajowiec chce szkolić się w celu zdobycia lepszego zajęcia na rynku pracy w swoim kraju ojczystym.

- Zagraniczni studenci uniwersyteccy są również pierwszym pokoleniem imigrantów, gdy przybywają bezpośrednio z zagranicy. Są imigrantami legalnymi, ponieważ muszą przedstawić całą dokumentację urzędową; są generalnie samotni, to znaczy bez rodzin, i są migrantami tymczasowymi, ponieważ zatrzymują się jedynie na czas potrzebny na ukończenie studiów. Stanowią ważny łącznik z naukowym światem badań i są częścią tego, co nazywane jest „migracją wykształconych”. Istnieją jednakże także studenci uniwersyteccy drugiego pokolenia, to znaczy ci, którzy przeszli przez system szkolnictwa kraju przyjmującego aż do poziomu uniwersyteckiego i są dziećmi imigrantów. W rezultacie ich długiego pobytu w kraju są zintegrowani ze społecznością lokalną i nie mają żadnych problemów językowych. Po uzyskaniu dyplomów zostaną prawdopodobnie w kraju i będą szukać pracy na lokalnym rynku pracy. W krajach, w których imigracja jest nowym zjawiskiem, najczęściej spotykanym typem studenta jest student pierwszego pokolenia, jakkolwiek liczba studentów drugiego pokolenia także rośnie.
- Dla studentów największym problemem jest zakwaterowanie. Trzeba powiedzieć, że istnieje duża liczba studentów, którzy nie mają problemów z zakwaterowaniem, ponieważ albo go nie potrzebują (na przykład księża lub zakonnice), albo mają wystarczająco dużo pieniędzy, aby znaleźć rozwiązanie na lokalnym rynku nieruchomości. Wiele krajów wykonało spisy nieruchomości i posiada informacje statystyczne o mieszkaniach dla obcokrajowców. Rośnie liczba imigrantów, którzy posiadają na własność nieruchomość, w której mieszkają. Jest to oznaka procesu integracji, zachodzącego w przypadku wielu imigrantów osiadłych przez dłuższy czas, którzy uznają, że najwyższa pora znaleźć bardziej trwałe rozwiązanie ich problemów mieszkaniowych.
- Zasadniczo rządy nie prowadzą specjalnej polityki mieszkaniowej dla imigrantów. Zamiast tego włączają imigrantów do części społeczeństwa będącej w potrzebie lub do mniejszości podlegającej opiece, takich jak niepełnosprawni, narkomani, eks-więźniowie, pozostający długo bez pracy lub psychicznie chorzy.
- W niektórych krajach prowadzone są obecnie interesujące eksperymenty, których celem jest uruchomienie zaangażowania władz lokalnych. Obowiązki rządów lokalnych obejmują pomoc przy równoważeniu podaży i popytu na tanie mieszkanie poprzez udzielanie pomocy finansowej lub gwarantowanie właścicielom nieruchomości zapłaty czynszów i rekompensat w przypadku szkód. Od władz lokalnych oczekuje się także porozumienia z prywatnymi przedsiębiorcami, związkami zawodowymi, przedstawicielami pracowników obcokrajowców i stowarzyszeń etnicznych, których celem byłoby znalezienie rozwiązań problemów mieszkaniowych obcokrajowców.
- Problem komplikuje fakt istnienia bardzo dużej liczby imigrantów przypadku nielegalnych, w których władze publiczne nie mogą interweniować. Ponadto, należy rozróżnić imigrantów, którzy dopiero przyjechali, tworząc „przypadek awaryjny” oraz imigrantów, którzy mają plany pozostania na czas dłuższy. W przypadku awaryjnym sprawdza się pomoc pracowników organizacji religijnych lub wolontariuszy. Rozważając problem mieszkaniowy należy dokładnie zbadać różne typy imigracji i imigrantów, aby znaleźć właściwe rozwiązania.
- Bogactwo doświadczeń zgromadzonych w niektórych krajach europejskich pokazuje, jak trudno jest znaleźć rozwiązania, które da się zastosować w innych przypadkach. Istnieje bardzo wiele zmiennych, które wpływają na sytuację, zmienia się także ich waga, co powoduje, że model wybrany w jednym kraju w określonym czasie może nie być odpowiedni dla innego kraju lub dla innego czasu.
- W poszukiwaniach mieszkań dla imigrantów ważne jest, aby pamiętać, że mieszkanie działa jako środek integracji społecznej obcokrajowców. W rzeczywistości nie są brane pod uwagę różne zwyczaje i zachowania demograficzne grup etnicznych. Jest tylko jeden rynek nieruchomości dla ludności rdzennej i imigrantów; jest on oparty na typie nieruchomości poszukiwanym przez klientów lokalnych. Nie jest ważne, czy imigrant potrzebuje domu o określonej charakterystyce związanej z jego kulturą lub czy rodziny obcokrajowców pełnią role i posiadają zwyczaje, które są inne niż role i zwyczaje ludności lokalnej.

Punkty wymienione powyżej nie muszą być koniecznie interpretowane jako trudności lub zagadnienia problemowe. Są to po prostu punkty wymagające uwagi, w przeciwnym wypadku mogą z czasem stać się „zagadnieniami problemowymi”, jeśli zostaną zignorowane. Na tej długiej liście poczyniono

rozdzielenie pomiędzy rólami, odegrania których oczekuje się od sektora publicznego i prywatnego, jak również wskazano powody, dla których te dwa sektory powinny współpracować. Bardzo często rozwiązania muszą być ogólne i wymagają skoordynowanej interwencji różnych sił działających na tym polu.

Bibliografia

B.1. Polityka migracyjna, migracja i integracja ogólnie

Ambrosini Maurizio: *Lafatica di integrarsi*, Il Mulino, Contemporanea 126, Bologna, 2001

Cagiano de Azevedo Raimondo i in.. (red.): *Measuring migrants integration*, publikacje z seminarium europejskiego, Rzym, czerwiec 1991, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Rzym 1992

Cagiano de Azevedo Raimondo i in. (red.): *Immigrants integration policies in seven European countries*, Raport Końcowy, European and DGV Research Project, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Rzym 1994

Carchedi Francesco i in. (red.): *Le strategie insediative e di consolidamento. I ricongiungimenti familiari*, Parsec Associazione Ricerca ed Interventi Sociali, Bologna, grudzień 1992

Caritas/Migrantes: *Dossier Statistico 2004, XIV Rapporto*, Centro Studi e Ricerche, Immigrazione Dossier Statistico IDOS, Nuova Anterem, Rzym, 2004–11–17

Chiesa Pierluigi Francesco: *Sindacato e lavoratori immigrati: il caso italiano nel contesto europeo* (Osservatorio Comunale delle Immigrazioni di Bologna: *Dal lavoro alla famiglia: percorsi migratori a confronto*, L'Harmattan Italia, 1999)

Cittadinanza – Cittadinanze: principi, norme, realtà, Tutela, trimestrale sui problemi e sulle prospettive della politica sociale. Anno VIII, n.1, marzo 1993, edizioni INAS, Rzym

Colonnello Claudia (red.): *Attainable integration. Migration, intelligence and enterprise in the age of globalization*, proceedings of the International Conference, Rome, February 25–27, 1999, CERFE, Centro di Cooperazione Familiare, Unione Europea Fondo Sociale Europeo, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Rzym, 2002

Comune di Roma, Presidenza del Consiglio Comunale: *Cittadini ed istituzioni locali. Le dinamiche della nuova politica*, Il Sole-24 Ore, Unicab, Rzym, 2000

Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia: *Immigrazione e integrazione*, tom I i tom11, Guerini e Associati Ed., Mediolan, 1999

Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia: *La Regione che verrà. Attese sociali, classi dirigenti, governo del territorio e delle amministrazioni, nuove autonomie*, Guerini e Associati Edit., Mediolan 2001

Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia: *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*. Guerini e Associati, Mediolan, 2003

Cultura amministrativa e fenomeno immigratorio nelle piccole città italiane. La politica sociale delle piccole città in materia di immigrazione, Documenti CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) "Tempi e modi di esodo. Il rapporto sull'immigrazione nelle città italiane", n.65, Rzym, 1995

Delemotte Bernard, Chevallier Jacques (edit.): *Etranger et citoyen. Le immigrés et la démocratie locale*, Licorne-L'Harmattan, Paris, 1996

Komisja Europejska, Dyrektorat Generalny ds. Badań, Informacji i Komunikacji: *Migration and Social Integration of migrants*, Valorisation of research on migration and immigration funded under 4th and 5th European Framework Programmes of Research, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003

Unia Europejska: *Trans-European cooperation between territorial authorities*, European Union Publishing, Bruksela, 2002

European Union: *Regional and local powers in Europe*, European Union Publishing, Bruksela, 2003

Unia Europejska: *European social statistics. Migration*, European Union Publishing, Bruksela, 2003

Unia Europejska, Committee of Regions: *The division of powers between the European Union, the Members States and regional and local authorities. Directory of terms of reference*, 2004

Flux migratoires, immigration, alterite. Debats politique et reponses europeennes, Dossier, La Revue internationale et strategique, n.50, Paryż, Presses Universitaires de France, 2003

Gsir Sonia, Martiniello Marco: *Les structures consultatives locales pour residents etranger*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004

Krieger H.: *Migration trends in an enlarged Europe*, European Foundation for the Improvements of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004

Marra Claudio: *Immigrazione e politiche urbane nei distretti industriali: Uno studio di caso*, Dipartimento di Sociologia, Universita di Padova, 2003

Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili: *Osservatorio sui bisogni sociali. Famiglie immigrate, bisogni e servizi sociali*, Edizioni T.E.R., Rzym, 1993

Montagner Cinzia: *La ripartizione delle competenze tra Stato e autonomie regionali in Europa. Un'analisi comparata* (Consiglio Regionale della Lombardia: *Sussidiarietd e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*, Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Guerini e Associati Edit., Mediolan, 2003

Panebianco Stefania: *La cittadinanza europea e il processo di europeizzazione: verso quale identitd europea?* (Maria Grazia Melchionni red.: *L 'identitd europea alia fine del XX secolo*, Universita di Roma "La Sapienza", Centro di eccellenza europeo Jean Monnet, Biblioteca della "Rivista di Studi Politici Internazionali", Florencja, 2001

Todisco Enrico (red.): *Demografla e Poteri Locali*, Cacucci Editore, Bari, 1998

Withol de Wenden: *L'Europe des migration*, w *Le point sur l'integralite et la citoyennete*, La Documentation francaise, Paryż, 2002

Zucchetti E.: *Amministrizioni locali e servizi agli immigrati*, w ISMU, "Quinto Rapporto ISMU 1999", Franco Angeli, Mediolan

B.2. Kształcenie, obszar edukacji, wielokulturowość, szkolenie nauczycieli

AA.VV.: *Le nuove migrazioni come provocazione all'interculturala*, Ricerche Didattiche, XLII, n. 11–12 (359–360), listopad–grudzień 1992

AA.VV.: *Costruire la societd multirazziale. Appartenenza e identitd a confronto*, Consiglio Nazionale delPEconomia e del Lavoro, Marietti Editore, Genewa, 1992

Caille Jean-Paul, Vallet Louis-Andre: *Les eleves etrangers ou issus de l 'immigration dans l 'ecole et le college francais*, Paris, Ministrere de l'Education Nationale, *Les Dossiers d Education et Formation*, n.67, 1996

Caritas: *Immigrazione. Dossier Statistico*, Nuovo Anterem, Rzym, różne lata

Censis, Fondazione Centro Studi ed Investimenti Sociali: *Child Immigration Project*, projekt finansowany w ramach programu TSER, Bruksela, DG Research, 2001

CESPI: *La scuola nei Paesi di origine dei bambini e dei ragazzi immigrati in Italia*.Mursia, Mediolan, 2003

Cologna Daniele (editor): *Bambini e famiglie cinesi a Milano. Materiali per la formazione degli insegnanti del materno infantile e della scuola dell 'obbligo*, Franco Angeli, Mediolan, 2002

Commission for Racial Equality. *Exclusion from Schools and Racial Equality*, Londyn, CRE, 1997

Consortium of Institution for Development and Research in Education in Europe (CIDREE): *A Europe of differences. Educational responses for inter culturalism*, Enschede, CIDREE, 2002

- CSER, Centro Studi Emigrazione Roma: *Analisi dei problemi organizzativi e didattici che la presenza degli alunni stranieri comporta per il sistema scolastico italiano*, Rzym, 1992, nieopublikowane
- Demetrio Duccio, Favaro Graziella: *Didattica interculturale. Nuovi sguardi, competenze, percorsi*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Di Nicola Giulia Paola: *I figli degli emigrati. Emigrazione di ritorno e reinserimento scolastico*, ANFE Abruzzo, printed by Deltagrafica, Teramo, 1992
- Enseigner la diversité culturelle*, Revue internationale d'éducation, 17, 1998
- Unia Europejska: *Early identification of skill needs in Europe*, European Union Publication, Bruksela, 2003
- Eurydice: *Integrating immigrant children into schools in Europe*, Komisja Europejska, Dyktorat Generalny ds. Edukacji i Kultury, Bruksela, czerwiec 2004
- Favaro Graziella (red.): *I colori dell'infanzia. Bambini stranieri nei servizi educativi*, Comune di Milano, Settore Educazione, Guerini e Associati Ed., Mediolan, 1990
- Fisher Lorenzo, Fisher Maria Grazia: *Scuola e società multietniche. Modelli teorici di integrazione e studenti immigrati a Torino e Genova*, Edizione Fondazione Giovanni Agnelli, Turyn, 2002
- Giovannini Graziella, Queirolo Palmas (red.): *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Turyn, 2002
- Gohard-Radenkovic D., Mujawamariya D., Perez S.: *Integration des "minorities" et nouveaux espaces interculturels*, Collection transversale, Langue, sociétés, cultures et apprentissages, Bruksela, Peter Lang, 2003
- Green J.: *Educational Multiculturalism: Critical Pluralism and Deep Democracy*, w C. Willett (red.), "Theorising Multiculturalism. A Guide to Current Debate", Oxford, Blackwells, 1998
- Gundara J.S. *Interculturalism, Education and Inclusion*, Londyn, Paul Chapman, 2000
- Gundara J.S.: *Inter cultural teacher education and the curriculum in Britain*, Studi Emigrazione, tom XL, n. 151 wrzesień 2003
- Henry-Lorcerie Francois: *Education inter culturelle et changement institutionnel: V experience française*, w Oullet Fernand "Pluralisme et école", Quebec, Institut quebecois de recherches sur la culture, 1988
- INRP: *Dynamiques multiculturelles et politiques scolaires en Europe*, Revue française de pédagogie, n.144, Paryż INRP, 2003
- Labour Demand, Education and the Dynamics of Social exclusion*, Raport Końcowy, projekt finansowany w ramach programu TSER, Bruksela, DG Research, 2001
- Leeds Local Education Authority: *Educational Achievement of Ethnic Minority Pupils*, Leeds, LEA, 1995 i 1999
- Leeman Y., Ledoux G: *Preparing teachers for inter cultural education*, Teaching Education, tom 14 n.3, 2003
- Locerie Françoise: *La scolarisation des enfants de migrants: fausses questions et vrais problèmes*, w Dewitt Philippe "Immigration et integration, l'état des savoirs", Paryż, wyd. La Découverte, 1999
- Micciarelli Elisabetta (red.): *Nuovi compagni di banco*, Franco Angeli, Deiolan, 2003
- Ministere de l'Education Nationale, Direction de l'Enseignement Scolaire: *Le français langue seconde*, Centre National de Documentation Pédagogique, Paryż, 2000
- Ministero della Pubblica Istruzione: *Migrazioni e società multiculturale: il ruolo della scuola*, Materiały krajowego seminarium w Punta Ala (Grosseto), 5–7 grudnia 1991, Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale dell'Istruzione Elementare, Rzym, Włochy

Ministero della Pubblica Istruzione, Servizio Automazione Informatica e Innovazione Tecnologica: *Le trasformazioni della scuola nella società multiculturale*, Rzym, 2001

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), Servizio per l'Automazione Informatica: *Alunni con cittadinanza non italiana. Anno Scolastico 2002–03*, Rzym, 2003, Włochy

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), Servizio per l'Automazione Informatica: *Alunni con cittadinanza non italiana. Anno Scolastico 2003–04*, Rzym, 2004, Włochy

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), Luiss Management: *Le competenze linguistiche degli alunni stranieri. Indagine Campionaria nelle scuole elementari*, Rzym, wrzesień 2001

Minniti Antonino, Natoli Enrico (Centro Informazione e Documentazione Inserimento Scolastico Stranieri): *Allievi stranieri a scuola* (Osservatorio Interistituzionale sugli Stranieri in Provincia di Torino, Rapporto 1999)

(I) *nuclii familiari e misti nell'area romana. Caratteristiche generali ed aspetti educativo-scolastici dei figli*, Parsec Associazione Ricerca e Interventi Sociali, Rzym, kwiecień 1994

OECD: *Equity in Education: Students with Disabilities, Learning Difficulties and Disadvantages*, Paryż, OECD, 2004

Office of Standard in Education: *Raising Ethnic Minority Pupils Achievement: Schools and LEA Responses*, Londyn, OFSTED/HMSO, 1999

Office of Standard in Education: *Raising the Attainment of Minority Ethnic Pupils*, Londyn, OFSTED, 1999

Opera Nomadi, Assessorato Istruzione Città di Torino, Unicef Regione Piemonte: *Un'iniziativa di aggiornamento per insegnanti impegnati nell'integrazione scolastica degli alunni zingari*, Centro Grafica e Stampa del Comune di Torino, 1989

Payet Jean-Paul: *L'ethnicité et la citoyenneté dans l'espace scolaire*, w Van Zanten Agnes "L'école, l'état des savoirs", Paryż, wyd. La Découverte, 2000

Perotti Antonio: *Bilan des expériences d'éducation interculturelles menées de 1986 à 1991 dans le cadre du programme du Conseil de l'Europe*, w Philipp M.G (red.) "De l'approche interculturelle en éducation", Complements, CIEP, 1994

Perrotta Alfonso: *Bambini immigrati. Inchiesta fra i piccoli immigrati nelle scuole di Roma*, Data-news Editrice, Rzym, 1991

Pizzolato Ivana: *Migranti e cultura. Sfide al progetto formativo della scuola*, Edizioni Concordia Sette, Pordenone, 2003

Portera Agostino (red.): *Pedagogia interculturale in Italia e in Europa*, Vita e Pensiero, Milano, 2003

Rebaudieres Madelein: *L'éducation interculturelle au sein du système éducatif français*, Studi Emigrazione, tom XL, n. 151, wrzesień 2003

Statistics Sweden: *Integration towards Swedish Living Standards? Living conditions of immigrants to Sweden in the 1990s*, Living conditions, Rapport 96, Statistics Sweden, The National Institute for Working Life, 2002, Sztokholm

Todisco Enrico: *La scolarizzazione degli immigrati stranieri in Italia*, w Studi Emigrazione n.99, wrzesień 1990

Todisco Enrico, Somma Sabrina: *La popolazione studentesca straniera nelle Università della Regione Abruzzo*, w Todisco Enrico (red.) "La presenza straniera in Italia. Il caso dell'Abruzzo", Franco Angeli, Mediolan, 1997

Todisco Enrico: *La formazione professionale continua*, Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica, tom LII, n.1, styczeń – marzec 1998

Tribalat Michele: *La reussite au bac des Jeunes d'origine etr anger e*, Homme et Migrations, 1201, 1996

Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie pracowników migrujących i ich rodzin (rezolucja nr 45/158 Zgromadzenia Ogólnego, 18 lutego 1990)

Under 18. *Leggere il presente, pensare il futuro. Nuove famiglie, ruoli di genere, immigrati: giudizi e pregiudizi in due generazioni di adolescenti*, Comune di Milano, Settore Statistica, Mediolan 2004

UNESCO, Institute of Education (UEI): *Migrant education*, seria 29 książeczek dokumentujących warsztaty, które odbyły się podczas Piątej Międzynarodowej Konferencji Edukacji Dorosłych. Hamburg, Unesco Institute of Education, 1999

University of Joensuu, Karelian Institute: *Immigration as a Challenges for Settlement Policies and Education: Evaluation Studies for Cross-Cultural Teacher Training (ECT)*, project finansowany w ramach programu TSER, Joensuu, University of Joensuu, 2003

Zucchetti E.: *La formazione professionale per gli immigrati: uno strumento per l'integrazione*, in Zingone G. (red.) "Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia", Il Mulino, Bologna, 2001

Zulfqar Mohsin: *Race, ethnicity and education in Britain*, Studi Emigrazione, tom XL, n.151, wrzesień 2003

B.3. Problemy mieszkaniowe

Asal, coop. La Casa, IC-Lunaria: *Affittasi a tutti? Inchiesta sul disagio abitativo degli immigrati in Italia*, Asal, 2001

Bernardotti Maria Adriana (red.): *Con la valigia accanto al letto. Immigrati e casa a Bologna*, Franco Angeli, Milano, Mediolan

Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia IRER: *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*, Guerini e Associati, Mediolan, 2003

Avramov Dragana, Vlajkovic, Oscarson Linda: *Promoting new forms of cooperation in housing provision for risk groups in urban housing markets: the case of Brussels and Vienna*, COOP (Cooperation in Housing Provision), CHP (Centre for Housing Policy), opracowanie przygotowane na spotkanie w Brukseli, 28 i 29 czerwca 2004

Osservatorio Sociale della Regione Toscana: *Indagine sulla condizione abitativa degli immigrati*, Centro Studi del Centro di Documentazione Due Palazzi, Florencia, 2001

Osservatorio sui bisogni sociali. Famiglie immigrate. Bisogni e servizi sociali, Ministero dell'Interno, Direzione Generale dei Servizi Civili, Edizioni T.E.R., Rzym 1993

Statistics Sweden: *Integration towards Swedish Living Standards? Living conditions of immigrants to Sweden in the 1990s*, Living conditions, Report 96, Statistics Sweden, The National Institute for Working Life, 2002, Sztokholm

Todisco Enrico (red.): *Necessita e convenienza. Integrazione dei lavoratori stranieri nel nord-est e al sud dell'Italia*, Commissione Europea, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, O.S.C.A.R. Centro Studi Emigrazione Roma, Rzym, 2000

Tosi Antonio (red.): *Verso l'edilizia sociale. Le politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'edilizia pubblica*, Consiglio Regionale della Lombardia, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, Guerini e Associati, Mediolan, 2003

IV. EUROPEJSKA KONFERENCJA NA RZECZ LUDNOŚCI DEMOGRAFICZNE WYZWANIA DLA SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ

Okrągły stół: Zagadnienia ludnościowe i spójność społeczna – priorytety działań

Demografia, gospodarka, polityka społeczna: brak dopasowania?

Dragana Avramov

Społeczeństwa Europy na początku XXI wieku walcząc o dostosowanie się do globalnej gospodarki, muszą jednocześnie dostosować się do zmian ludnościowych. Wyraźnej zmianie ulega polityka społeczna, zwłaszcza w tym zakresie, który dotyczy ochrony socjalnej. W europejskim modelu społecznym oczekiwania dotyczące wsparcia socjalnego osób we wszystkich fazach życia są wartością trwałą i wysoko ocenianą.

Głównym filarem europejskiego modelu społecznego była szeroka dystrybucja dochodów, w ostatnich dekadach XX wieku chroniona środkami prawnymi. Ponadto w latach 60. i 70. XX wieku w większości krajów europejskich zaobserwowano znaczące przyspieszenie rozwoju funkcji socjalnych państwa. Polityka społeczna ewoluowała w kierunku powiększania zakresu ochrony; zwiększania liczby beneficjentów oraz przekształcania i rozszerzenia praw do pomocy socjalnej. Powstały uprawnienia socjalne niepowiązane z pracą (bez wcześniej opłacanych składek), takie jak zasiłki minimalne. Tendencje wzmocnienia prawnie zagwarantowanych uprawnień socjalnych są widoczne w ich ewolucji, we wzroście kosztów ochrony socjalnej oraz w rozwoju zakresu usług socjalnych. Główny nurt polityki społecznej ewoluuje od „biernej” ochrony, wynikającej z praw jednostki, w kierunku „aktywnej” polityki. Działania polityki społecznej zorientowane są obecnie na wzrost gospodarczy, na tworzenie miejsc pracy, zwiększenie zatrudnienia i przedłużenie czasu aktywności zawodowej, na utrzymanie zatrudnienia osób starszych dzięki kształceniu ich przez całe życie, zwiększanie elastyczności oraz przystosowania pracowników do wymogów otwartych i konkurencyjnych rynków pracy w Europie.

W raporcie Przewodniczącego Komisji Europejskiej Barosso, na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, została wyrażona obawa, że globalizacja i problemy demograficzne spowodują spadek potencjalnego wzrostu w Europie². Proces starzenia się ludności Europy wywołuje obecny i przyszły nacisk na emerytury oraz na inne funkcje systemu zabezpieczenia społecznego. Dlatego celem modernizacji polityki społecznej jest „dać ludziom miejsca pracy i mieć pewność, że będą pracować lub kształcić się przez całe swoje życie”³.

Jeśli zadaniem wybranych lub mianowanych polityków jest podejmowanie decyzji politycznych dotyczących kierunków i priorytetów działań, to rola badaczy ogranicza się do identyfikacji wyzwań dla spójności społecznej, do analizy opcji politycznych oraz wskazania implikacji zmian w polityce. W coraz bardziej konkurencyjnych gospodarkach podjęcie wyzwań ludnościowych, które mają służyć co najmniej zachowaniu, jeśli nie wzmocnieniu spójności społecznej; studium dotyczące implikacji wynikających ze zmian politycznych musi obejmować identyfikację czynników decydujących o ich efektywności.

W tym miejscu wskażemy jedynie jeden z kluczowych czynników decydujący o efektywności polityki; zaangażowanie obywateli jako aktorów tworzących własną przyszłość. W celu zapewnienia efektywności przedsięwzięć politycznych w ustroju demokratycznym trzeba uwzględnić punkty widzenia i oczekiwania obywateli, zarówno w fazie konceptualizacji, jak i realizacji działań.

Czego zatem możemy dowiedzieć się z badań dotyczących działań, postaw i oczekiwań obywateli, w związku z posiadaniem dzieci, zważywszy, że środowisko pracy staje się coraz bardziej konkurencyjne, a praca trwa całe życie?

Obecnie zwraca się uwagę na dwie tendencje z końca XX wieku, które dzisiaj wskazuje się jako problemy społeczne: niski wiek emerytalny i niską stopę urodzeń nie zapewniającą zastępowalności pokoleń.

² Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 02.02.2005, COM (2005) 24 „Pracując razem nad wzrostem i zatrudnieniem – nowy początek Strategii Lizbońskiej”, raport Przewodniczącego Barosso w porozumieniu z Zastępcą Przewodniczącego Verheugenem.

³ Op.cit.

Pierwszą uważa się za mniej lub bardziej odwracalną. Druga natomiast jest generalnie uważana za nieodwracalną. Jeśli spojrzymy na preferencje współczesnych młodych ludzi, dotyczące rodzicielstwa oraz wieku emerytalnego, oraz na kierunki działań politycznych mających na celu dostosowanie ich do wymagań wzrostu gospodarczego, to stwierdzamy, że dzisiejsze wyzwania mogą być oceniane jako niewielkie w porównaniu z wyzwaniami, przed którymi staną przyszłe pokolenia.

Osoby pracujące zawodowo, zarówno kobiety, jak i mężczyźni, oczekują przejścia na emeryturę w wieku, który był ustawowym wiekiem emerytalnym w większości krajów europejskich przez prawie sto lat, to jest w wieku 65 lat w przypadku mężczyzn i 60 lat w przypadku kobiet. Jednak zarówno mężczyźni, jak i kobiety woleliby przechodzić na emeryturę dużo wcześniej; odpowiednio w wieku 60 i 57 lat (por. tab.1). Osoby gorzej wykształcone preferują niższy wiek emerytalny, niż osoby lepiej wykształcone. Pracownicy otrzymujący najniższą płacę preferują niższy wiek emerytalny, niż osoby o najwyższych zarobkach. Postawy i tendencje związane z wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę są dobrze znane z przeszłości. Nie wiemy, jak sytuacja ukształtuje się w późniejszym czasie.

Tabela 1. Mediana oczekiwanego i preferowanego wieku emerytalnego

Płeć respondenta	Oczekiwany wiek emerytalny	Preferowany wiek emerytalny
Mężczyźni	65	60
Kobiety	60	57
Poziom wykształcenia		
Wykształcenie poniżej średniego	60	55
Wykształcenie średnie	62	60
Wykształcenie powyżej średniego	65	60
Grupa dochodów		
1 (niskie)	60	55
2	62	59
3	63	60
4	63	60
5 (wysokie)	62	60

Źródło: baza danych IPPAS, obliczenia: D. Avramov.

Sumaryczne dane ważone dla: Austrii, Estonii, Finlandii, Królestwa Niderlandów, Litwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej i Słowenii.

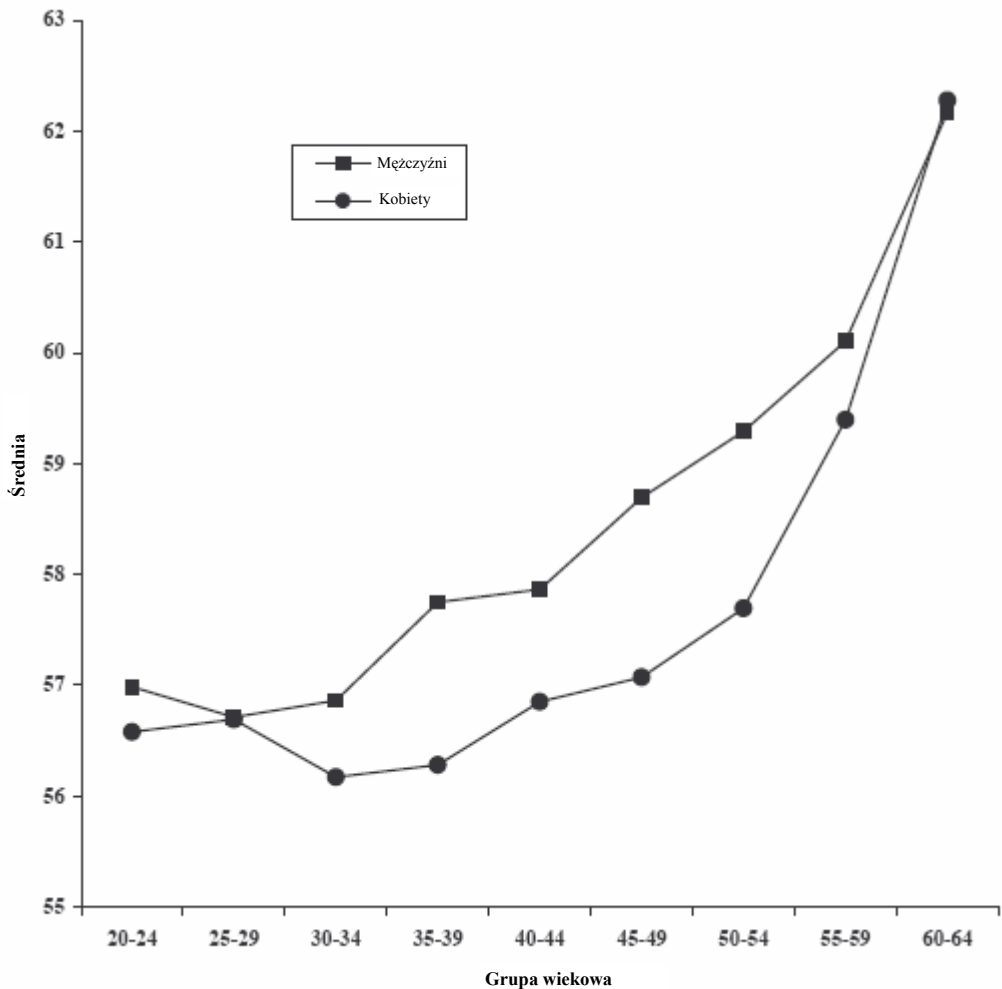
Emeryci oraz osoby pracujące w średnim i starszym wieku, mieli wkład w ukształtowanie warunków bytu i szans życiowych kolejnych pokoleń. Stanowisko młodych pracowników pokazuje rozdźwięk między ich oczekiwaniami i preferencjami a kierunkiem planowanej w najbliższej przyszłości reformy zabezpieczenia społecznego. Mężczyźni w wieku od 20 do 49 lat preferują wiek emerytalny wynoszący 58 lat, zaś kobiety w tej samej grupie wieku nawet niższy, bo wynoszący 56 lat (rysunek 1).

Istnieją różnice między krajami w zakresie możliwości i preferencji związanych z przechodzeniem na emeryturę. Istnieje też wiele poglądów i stanowisk wyjaśniających przyczyny i sposób postrzegania korzyści uzyskiwanych obecnie i w przyszłości. Wobec zarysowanych różnic istnieje potrzeba dostosowania polityki społecznej oraz jej instytucji do potrzeb i oczekiwań obywateli. Istnieje też potrzeba identyfikacji zmian w postawach obywateli wobec zmian na rynku pracy oraz zrównoważenia systemu zabezpieczenia społecznego w długim czasie.

Jeżeli oczekuje się, że jednostki będą aktywne na rynku pracy przez całe swoje życie, to standardowa sekwencja zdarzeń życiowych: edukacja → praca → emerytura – musi ulec zmianie. Powinna ona obejmować nie tylko czas trwania poszczególnych etapów, ale również i to, że praca stanie się centralnym elementem życia ludzi w każdym wieku.

Pogodzenie kształcenia przez całe życie i pracy przez całe życie, których celem jest uczynienie z człowieka części wysoko wykwalifikowanej, łatwo adaptującej się i mobilnej siły roboczej z posiadaniem dzieci, tak aby możliwe było osiągnięcie samospelnienia i kontynuacji międzypokoleniowej, wymaga bardziej fundamentalnych zmian w postawach i zachowaniach społeczeństw.

Rysunek 1. Preferowany wiek emerytalny



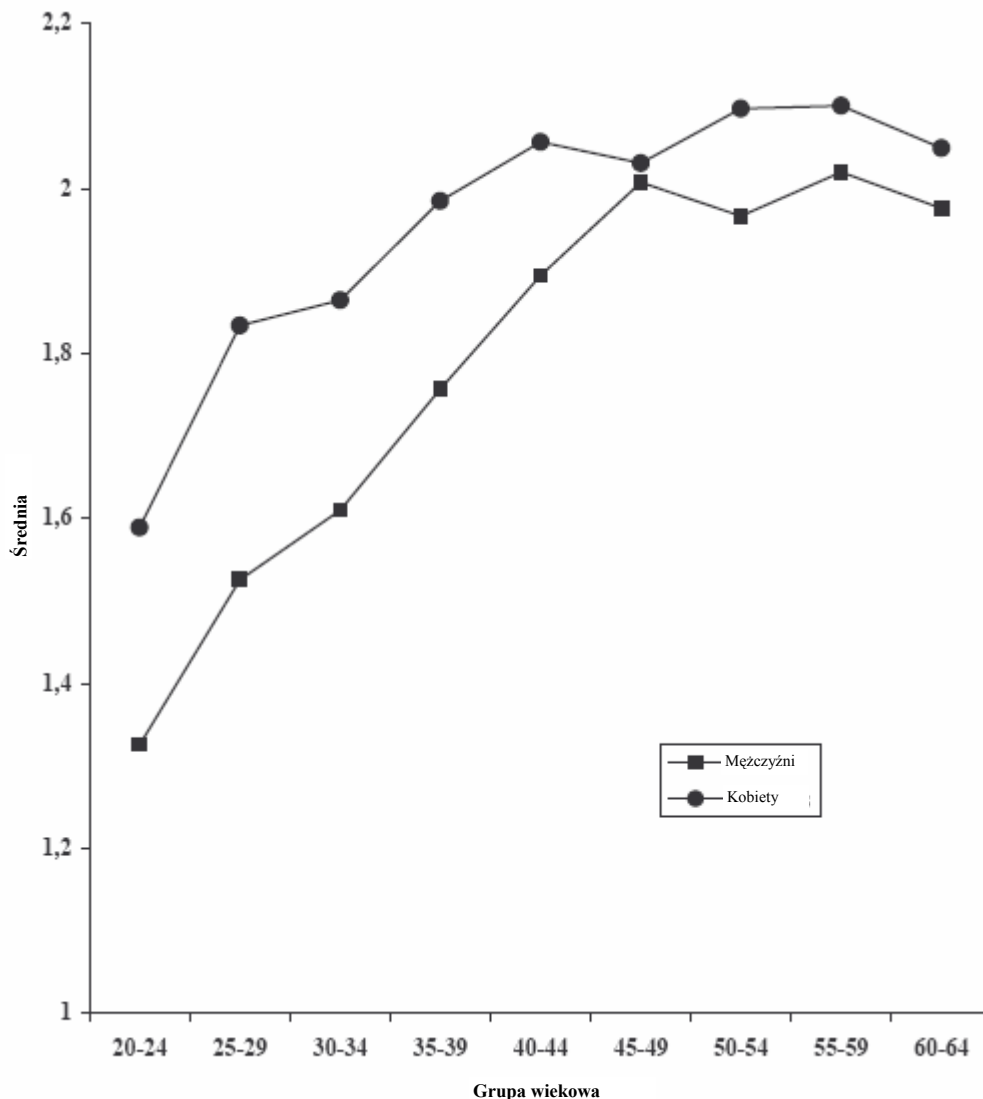
Źródło: baza danych IPPAS, obliczenia: D. Avramov.

Sumaryczne dane ważone dla: Austrii, Estonii, Finlandii, Królestwa Niderlandów, Litwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej, i Słowenii.

Mężczyźni w wieku od 20 do 35 lat spodziewają się, że będą w przyszłości posiadali maksymalnie 1,5 dziecka (rysunek 2). Kobiety z tej samej grupy wieku spodziewają się, że będą posiadały 1,8 dziecka. Mężczyźni ryzykują „nieoczekiwany seks”, w wyniku którego będą mieli więcej dzieci, niż się spodziewają. Zaś kobiety ryzykują „seks rozczarowujący” i urodzenie mniejszej, niż oczekiwana, liczby dzieci.

We wszystkich przypadkach, sądząc po liczbie dzieci, jakiej spodziewają się mężczyźni i kobiety, społeczeństwo musi przygotować się na trwały spadek liczby urodzin poniżej poziomu zapewniającego prostą zastępowalność pokoleń. Konsekwencją tego będzie „starzenie się ludności”.

Rysunek 2. Maksymalna całkowita liczba oczekiwanego potomstwa



Źródło: baza danych IPPAS, obliczenia: D. Avramov.

Sumaryczne dane ważone dla: Austrii, Estonii, Finlandii, Królestwa Niderlandów, Litwy, Niemiec, Polski, Republiki Czeskiej i Słowenii.

Podsumowując; dla przyszłej polityki społecznej kontrowersyjnym wyzwaniem jest to, że:

- młodzi ludzie preferują niższy wiek emerytalny niż ich rodzice, których zbyt wczesne, w stosunku do możliwości odchodzenie na emeryturę, już obecnie powoduje problemy społeczne,
- młodzi ludzie spodziewają się posiadania mniejszej liczby dzieci niż ich rodzice, którzy już mają zbyt mało dzieci, aby zapewnić prostą zastępowalność pokoleń, w związku z tym stoją przed problemami związanymi z reformą systemu zabezpieczenia społecznego.

Spójność społeczna ma wiele wspólnego z dynamicznym charakterem doświadczania przez ludzi „dobrego życia”. W szczególności w kontekście faktycznego i oczekiwanego stosunku liczby godzin, dni i lat poświęconych pracy i wolnych od pracy oraz rozwoju rodziny, świadczenia i otrzymywania opieki, jak również poczucia bezpieczeństwa opartego na przekonaniu, że system zabezpieczenia społecznego stanowi pewne źródło wsparcia materialnego dla osób mniej konkurencyjnych lub niezdolnych do działania na normalnym rynku pracy.

Rozpoczęte reformy systemu zabezpieczenia społecznego wymagają dostosowania polityki społecznej i jej instytucji do podniesienia jakości życia człowieka we wszystkich jego fazach. W środowisku konkurencyjnego i elastycznego rynku pracy oraz w warunkach starzejącego się społeczeństwa istnieje też potrzeba dokonania reorientacji stylu życia i oczekiwań. W polityce społecznej istnieje ponadto potrzeba ponownego zdefiniowania standardów i wartości, w szczególności w polityce wobec rodziny i starości, oraz takiego kształtowania perspektyw życiowych człowieka, które odpowiadałyby oczekiwaniom i możliwościom adaptacji jednostki do zmian.

Wybrane źródła

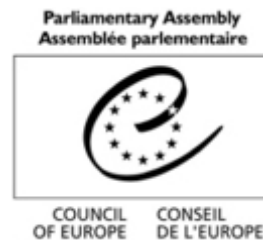
Avramov D. (2002), *People, Demography and Social Exclusion*, Strasbourg: Council of Europe Publishing

Avramov D., M. Maskova (2003), *Active Ageing in Europe*, Strasbourg: Council of Europe Publishing

Avramov D., R.L. Cliquet (2005), *Integrated Policies on Gender Relations, Ageing and Migration in Europe: Lessons from the Network for Integrated European Population Studies (NIEPS)*, CBG Publications, Antwerp-Apeldoorn: Garant

Avramov D. Needs for policy adaptation and reform: setting the stage for population friendly policies in Höhn, C. ed. *Population Policy Acceptance Study – The Viewpoint of Citizens and Policy Actors Regarding the Management of Population Related Change*, forthcoming.

V. Wybrane dokumenty



a. Zalecenie 1482 (2000)¹

Tendencje demograficzne i potencjał ludzki w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

1. Zgromadzenie Parlamentarne wyraża swoją głęboką troskę związaną z poważnymi niekorzystnymi tendencjami demograficznymi zaobserwowanymi z różnym natężeniem w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w ostatniej dekadzie: skrócenie przeciętnego dalszego trwania życia, spadek liczby urodzeń, wzrost śmiertelności, starzenie się ludności oraz pogorszenie się sytuacji zdrowotnej.

2. Te tendencje demograficzne mają korzenie sięgające czasami do okresu sprzed przemian społecznych i gospodarczych, które zachodzą w tych krajach od końca lat 80., niemniej jednak uległy wzmocnieniu na skutek tych przemian.

3. Niemniej jednak, przy ocenie sytuacji demograficznej wspomnianych krajów należy uwzględnić zróżnicowany rozwój państw regionu. W państwach, w których intensywnie i szeroko wprowadzane są reformy gospodarcze, polityczne i społeczne, obserwowane są pewne oznaki stabilizacji procesów demograficznych.

4. Zgromadzenie jest przekonane, że we współczesnym społeczeństwie istnieje silna korelacja pomiędzy zmianami demograficznymi a sytuacją społeczno-gospodarczą. Jeżeli reformy zakończą się sukcesem, będą wywierały stopniowy wpływ na tendencje demograficzne.

5. Osłabienie systemów pomocy socjalnej (w szczególności prawa do pomocy państwa w zakresie mieszkalnictwa, ochrony zdrowia i rodziny oraz ochrony dzieci) miało znaczący wpływ na tendencje demograficzne. Zgromadzenie uważa, że wypełnienie zobowiązań socjalnych i zastosowanie standardów Rady Europy – wymaganych dla zapewnienia określonego standardu życia i jakości życia przez państwa członkowskie, a w szczególności wdrożenie dodatkowego protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dotyczącego fundamentalnych praw społecznych, wskazanych w Zaleceniu 1415 (1999) – może mieć pozytywny wpływ na społeczeństwa w omawianych krajach i na zmianę postrzegania przez nie przyszłości.

6. Zgromadzenie przypomina swoje wcześniejsze prace, w szczególności Zalecenie 1260 (1995) Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Ludności i Rozwoju (Kair, 5-13 września 1994 r.): podtrzymane przez Radę Europy i jej państwa członkowskie, w którym wyraziły one swoją troskę dotyczącą pewnych problemów demograficznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

7. Ponieważ negatywne tendencje demograficzne wydają się utrzymywać i wzmagają problemy w tej części kontynentu i w całej Europie, Zgromadzenie zaleca, aby Komitet Ministrów poprosił oficjalnie państwa członkowskie, o których mowa, o:

- a kontynuowanie reform gospodarczych, politycznych i socjalnych poprzez stworzenie elastycznej polityki społeczno-gospodarczej, biorącej pod uwagę niekorzystne tendencje demograficzne w nich panujące;

¹ Tekst przyjęty przez Stały Komitet, działający w imieniu Zgromadzenia, w dniu 9 listopada 2000 r. Patrz dokument Doc. 8463, raport Komitetu ds. Migracji, Uchodźstwa i Demografii, sprawozdawca: Chyżh oraz dokument Doc. 8578, opinia Komitetu ds. Społecznych, Zdrowia i Rodziny, sprawozdawca: Gross.

- b zwiększenie zasobów, które poświęcają na poprawę zdrowia publicznego, warunków pracy i jakości środowiska;
- c promowanie lepszego zarządzania zasobami ludzkimi i kapitałem intelektualnym;
- d zachęcanie do prowadzenia zdrowego trybu życia, mogącego zmniejszyć ryzyko zachorowania na pewne choroby, takie jak dotyczące układu krążenia;
- e promowanie edukacji zdrowotnej i seksualnej w szkołach i mediach;
- f poprawę systemu pomocy socjalnej, szczególnie dla rodzin wielodzietnych;
- g wprowadzenie społecznie zorientowanego podejścia do zjawiska starzenia się;
- h dążenie do wprowadzania odpowiedniej polityki zatrudnienia i szkolenia;
- i uczynienie ze spójności społecznej jednego z celów polityki gospodarczej i społecznej, z pomocą odpowiednich zasobów budżetowych.

8. Zgromadzenie zaleca ponadto, aby Komitet Ministrów wezwał wszystkie państwa członkowskie Rady Europy do:

- a zwiększenia europejskiej współpracy na polu demografii, z położeniem szczególnego nacisku na wymianę doświadczeń i informacji, formułowanie odpowiedniej polityki społecznej i gospodarczej oraz wspierania badań;
- b pełnego wprowadzenia zaleceń Europejskiej Konferencji na Rzecz Ludności (Genewa 1993) oraz Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Ludności i Rozwoju (Kair, 1994).
- c stworzenia i wspierania projektów społecznych, których celem byłoby rozwiązanie wyjątkowo niekorzystnych problemów demograficznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, z uwzględnieniem ich wpływu na cały kontynent.

9. Zgromadzenie prosi Komitet Ministrów o wprowadzenie programów współpracy w poszczególnych kolejnych krajach, w których potrzeby są największe, w ramach międzyrządowego programu działań Rady Europy, w szczególności zaś w celu zwalczania chorób układu krążenia, gruźlicy i śmiertelności niemowląt.

b. Zalecenie 1515 (2001)²

Zmiana demograficzna i zrównoważony rozwój

1. Według danych przedstawionych we wnioskach Międzyparlamentarnej Konferencji „Zmiana Demograficzna i Zrównoważony Rozwój”, zorganizowanej w dniach 21 i 22 października 1999 r. w Bukareszcie przez Komitet ds. Migracji, Uchodźstwa i Demografii, powołany przy Zgromadzeniu Parlamentarnym, każdego roku na całym świecie umiera 600 000 kobiet w trakcie ciąży lub porodu. Co więcej szacuje się, że w ciągu godziny około 250 młodych kobiet ulegnie zarażeniu wirusem nabytego niedoboru odporności (HIV), zaś 228 kobiet zostanie poddanych okaleczeniu genitaliów.

2. Przerażone cierpieniem, kryjącym się za tymi danymi, Zgromadzenie Parlamentarne, odwołując się do swoich zaleceń 1243 (1994) i 1260 (1995), z całą mocą potwierdza swoje poparcie dla Programu Działań przyjętego przez Międzynarodową Konferencję na Rzecz Ludności i Rozwoju (ICPD), która miała miejsce w Kairze we wrześniu 1994 r.

3. Zgromadzenie popiera także kluczowe działania mające na celu dalsze wdrażanie Programu Działań Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Ludności i Rozwoju, przyjęte na Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNGASS) w Nowym Jorku w czerwcu i lipcu 1999 r.

4. Zgromadzenie uważa, zgodnie z ustaleniami UNGASS, że jakkolwiek poczyniono pewien postęp w zakresie wdrażania Programu Działań ICPD, to wiele wyzwań pozostaje, w szczególności w zakresie wypełniania zobowiązań wobec sponsorów i zapewnianiu zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz praw w tym zakresie. W szczególności, wiele państw członkowskich Rady Europy nadal nie osiąga ustalonego w skali międzynarodowej docelowego poziomu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA), który wynosi 0,7% produktu krajowego brutto. Generalnie, także zobowiązanie podjęte w Kairze, zgodnie z którym 4% tej pomocy powinno być skierowane na finansowanie programów na rzecz ludności i poprawy zdrowia reprodukcyjnego nie jest wypełniane.

5. Zgromadzenie uważa też, że reforma legislacyjna dotycząca poprawy dostępu do informacji na temat zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego i praw z tym związanych oraz odpowiednich usług przebiega zbyt wolno.

6. Zgromadzenie podkreśla, że państwa członkowskie Rady Europy muszą podjąć szybkie i zdecydowane działania – finansowe, legislacyjne i instytucjonalne – w celu przyspieszenia dalszego postępu. Zgromadzenie uważa, że potrzebne do tego zasoby można pozyskać poprzez bardziej równomierną dystrybucję bogactwa tworzonego w wyniku procesów globalizacyjnych. Podniesienie poziomu życia w najbardziej ubogich krajach bez wątpienia przyczyni się do stabilizacji ludności świata.

7. Zgromadzenie uważa także, iż przy następnym okresowym przeglądzie „Kair +10” należy zwrócić większą uwagę na wzajemne związki pomiędzy wzrostem populacji, zrównoważonym rozwojem i stabilnością środowiskową.

8. Biorąc pod uwagę powyższe, Zgromadzenie zaleca, aby Komitet Ministrów:

- i. w swoim programie prac międzyrządowych nadał wysoki priorytet zagadnieniom dotyczącym ludności, jak również zdrowiu seksualnemu i reprodukcyjnemu oraz prawom z tym związanym;
- ii. przyspieszył prace Komitetu Zarządzającego ds. Równości Kobiet i Mężczyzn, mające na celu przyjęcie zalecenia dla rządów dotyczącego prawa do swobodnego wyboru w zakresie seksualności i reprodukcji;
- iii. zobowiązał odpowiedni komitet międzyrządowy do przeglądu, w stosownym czasie, postępu państw członkowskich Rady Europy we wdrażaniu Programu Działań ICPD, przy czym przegląd ten stanowić będzie wkład do procesu oceny „Kair +10”;
- iv. wezwał rządy państw członkowskich do ponownego potwierdzenia ich poparcia dla Programu Działań ICPD oraz działań uznanych za kluczowe dla jego dalszego wdrażania podczas Sesji Specjalnej Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (czerwiec i lipiec 1999 r.), a w szczególności do podjęcia działań związanych z następującymi zaleceniami:

² Debata Zgromadzenia, 27 kwietnia 2001 r. (16 Posiedzenie) (patrz dokument Doc. 8806, raport Komitetu ds. Migracji, Uchodźstwa i Demografii, sprawozdawca: Paslaru).

- a) podjęcie szybkich działań w dziedzinie finansowej, legislacyjnej i instytucjonalnej w celu przyspieszenia wdrażania Programu Działań ICPD;
- b) podjęcie koniecznych działań, poprzez zrewidowanie polityki rozwoju i współpracy oraz priorytetów finansowych, w celu wypełnienia zobowiązania ICPD polegającego na przeznaczeniu 0,7% PKB dla Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) i 4% budżetu ODA na programy na rzecz ludności i zdrowia reprodukcyjnego;
- c) systematyczne włączanie zagadnień ludnościowych do polityki i programów rozwoju;
- d) redefinicję polityki pomocy rozwojowej we wszystkich sektorach, które mają wpływ na zachowania demograficzne, w tym w edukacji, kulturze, ochronie zdrowia i polityce rodzinnej w celu promowania celów Programu Działań ICPD;
- e) zapewnienie zasobów umożliwiających krajom rozwijającym się i krajom w okresie transformacji stworzenie odpowiednich mechanizmów (bazy danych, spis ludności, badania i rejestry administracyjne) służących monitorowaniu i ocenie wdrażania Programu Działań ICPD;
- f) opracowanie wspólnych projektów, zarówno krajowych jak i międzynarodowych z udziałem sektora pozarządowego i prywatnego dotyczących zagadnień ludnościowych, zdrowia reprodukcyjnego oraz kulturowych ról kobiet i mężczyzn w ramach zobowiązań ICPD;
- g) zainicjowanie zmian legislacyjnych, tam gdzie jest to konieczne, w celu zagwarantowania wolności wyboru w sprawach związanych z seksualnością i reprodukcją;
- h) zainicjowanie zmian legislacyjnych i/lub włączenie do istniejących kodeksów karnych zapisów zabraniających praktyk okaleczania genitaliów kobiet i dziewcząt wraz z sankcjami nakładanymi na osoby dopuszczające się takich praktyk lub promujących je oraz udostępnienie informacji i edukacji dotyczących negatywnych konsekwencji okaleczania genitaliów u kobiet;
- i) zagwarantowanie powszechnego dostępu do informacji o prawach i zdrowiu seksualnym i reprodukcyjnym oraz usług z nimi związanych, a także do pełnego asortymentu nowoczesnych środków antykoncepcyjnych, w tym środków dostosowanych w szczególności do potrzeb osób młodych;
- j) promowanie wśród mężczyzn większej świadomości ich roli i odpowiedzialności w zakresie praw oraz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, a także jako partnerów w zakresie zwiększania uprawnień kobiet;
- k) podjęcia kroków, tam gdzie są konieczne, w celu stworzenia krajowej struktury na rzecz ludności i rozwoju, której zadaniem będzie koordynowanie, monitorowanie oraz inicjowanie działań dotyczących tych zagadnień na poziomie krajowym i międzynarodowym.

9. Zgromadzenie Parlamentarne nakłania swoich członków do promowania świadomości zagadnień dotyczących ludności i rozwoju w parlamentach krajowych, inicjowania reform legislacyjnych, tam gdzie są one konieczne, oraz wzywania rządów swoich krajów do wypełniania zobowiązań finansowych podjętych w Kairze i związanych z wdrażaniem Programu Działań. W tym celu apeluje do członków o tworzenie, obejmujących wszystkie partie, grup na rzecz ludności i rozwoju tam, gdzie grupy takie nie istnieją oraz o wspieranie powstawania regionalnych sieci parlamentarnych. W tym kontekście Zgromadzenie mocno popiera utworzenie europejskiego forum parlamentarnego na rzecz ludności i rozwoju.

Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 27 kwietnia 2001 (16 Posiedzenie).

c. Zalecenie 1564 (2002)³

Stan ludności świata

1. Zgodnie z Raportem o Stanie Ludności Świata za rok 2001 Funduszu Ludnościowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNFPA), w Europie Zachodniej w wyniku porodu umiera średnio 14 kobiet na 100 000, podczas gdy w Europie Wschodniej wartość ta wynosi 50 kobiet na 100 000, zaś w Afryce Wschodniej 1300 kobiet na każde 100 000. O ile najwięcej przypadków zakażenia wirusem HIV/AIDS i zgonów przy porodzie występuje w Afryce sub-saharyjskiej, niektóre części Europy mają wątpliwy zaszczyt posiadania pierwszeństwa jeśli chodzi o przenoszenie wirusa HIV/AIDS i odsetek aborcji.

2. Zgromadzenie Parlamentarne zauważa, że pomimo międzynarodowego konsensusu w zakresie zagwarantowania praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego, nakreślonego podczas Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Ludności i Rozwoju (ICPD) i popartych Zaleceniem 1515 (2001) Zgromadzenia dotyczącym zrównoważonego rozwoju i zmiany demograficznej, w dalszym ciągu pozostaje do wykonania wiele pracy związanej ze stworzeniem środowiska korzystnego dla praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz zapewnieniem koniecznych funduszy, zarówno krajowych jak i międzynarodowych, aby osiągnąć cele postawione przez ICPD.

3. Zgromadzenie przypomina także swoje Zalecenia 1260 (1995) i 1243 (1994) i ponownie potwierdza swoje poparcie dla programu działań przyjętego przez ICPD.

4. Zgromadzenie zauważa, że występuje obecnie 61% niedobór w stosunku do zobowiązań finansowych krajów ofiarodawców w zakresie finansowania działań dotyczących ludności oraz praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego na świecie.

5. Zgromadzenie zwraca także uwagę na 24% niedobór w zakresie krajowych wydatków na prawa i zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz na będącą konsekwencją tego niedoboru konieczność uczynienia z tych zagadnień priorytetowych kwestii w ramach krajowych budżetów przeznaczonych na ochronę zdrowia.

6. Zgromadzenie uważa, że do realizacji pozostały dwa główne wyzwania związane z wdrożeniem programu działań ICPD: utworzenie sprzyjającego środowiska i wypełnienie zobowiązań finansowych.

7. Mając na uwadze powyższe, Zgromadzenie zaleca, aby Komitet Ministrów:

- i. Niezwłocznie dokończył prace nad wersją wstępną zalecenia Komitetu Zarządzającego ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (CDEG) dotyczącą prawa swobody wyboru w zakresie seksualności i reprodukcji, z zamiarem przyjęcia go do roku 2004;
- ii. Wsparł prace Europejskiego Komitetu ds. Ludności (CAHP) w zakresie tendencji demograficznych, ludności oraz praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego oraz szeroko rozpowszechnił wyniki odpowiednich badań;
- iii. Włączył zobowiązania dotyczące ICPD do oceny poszanowania obowiązków przez państwa członkowskie Rady Europy, szczególnie w zakresie zapewniania ram prawnych gwarantujących wysoki poziom praw i zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego;
- iv. Monitorował przyjmowanie prawodawstwa krajowego mającego na celu wdrożenie zagadnień ICPD w państwach członkowskich, we współpracy z odpowiednimi organizacjami społecznymi;
- v. Sprawdził role religii i kształtowania polityki międzynarodowej poprzez konsultacje ze specjalistami ze wszystkich sektorów społeczeństwa;
- vi. Monitorował finansowanie zagadnień dotyczących ludności i ICPD, zwłaszcza dwustronne i wielostronne finansowanie docelowe UNFPA, Międzynarodowej Federacji Planowania Rodziny (IPPF) oraz krajowych organizacji pozarządowych zajmujących się ludnością, jak również finansowanie związanych z omawianymi zagadnieniami agencji zajmujących się ludnością;
- vii. Wezwał rządy państw członkowskich do ponownego potwierdzenia ich wsparcia dla programu działań ICPD poprzez:

³ Tekst przyjęty przez Stały Komitet, działający w imieniu Zgromadzenia, w dniu 29 maja 2002 r. (patrz dokument Doc. 9452, raport Komitetu ds. Migracji, Uchodźstwa i Demografii, sprawozdawca – Lörcher).

- a) zwiększenie poziomu wydatków na ochronę zdrowia tak, aby były one adekwatne do celu, jakim jest zapewnienie ogólnego zdrowia reprodukcyjnego do roku 2005;
- b) zwiększenie ich Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) tak, aby osiągnęła ona poziom 0,7% produktu krajowego brutto w wyznaczonych ramach czasowych;
- c) zwiększenie finansowania przez nie działań związanych z prawami i zdrowiem seksualnym i reprodukcyjnym do poziomu 4% budżetu ODA;
- d) prace w celu stworzenia w parlamentach krajowych grup parlamentarnych obejmujących wszystkie partie, zajmujących się sprawami ludności i rozwoju oraz prace z krajowymi organizacjami pozarządowymi mające na celu dołączenie lub utworzenie takich grup parlamentarnych tam, gdzie takowe nie istnieją;
- e) podjęcie starań w celu wykazania wydatków na prawa i zdrowie seksualne i reprodukcyjne oraz pomocy dla ludności w raporcie rocznym OECD dotyczącym stanu światowej ekonomii;

Źródło: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1564.htm>

d. Zalecenie 1588 (2003)⁴

Wysiedlenia ludności w Europie Południowo-Wschodniej; tendencje, problemy, rozwiązania

1. Zgromadzenie Parlamentarne odwołuje się do Zalecenia 1569 (2002) dotyczącego sytuacji uchodźców i wysiedleńców wewnętrznych w Federacyjnej Republice Jugosławii, Zalecenia 1510 (2001) dotyczącego sytuacji humanitarnej uchodźców powracających do Kosowa, Zalecenia 1424 (1999) dotyczącego oceny sytuacji humanitarnej w Federacyjnej Republice Jugosławii, szczególnie w Kosowie i Czarnogórze, Zalecenia 1406 (1999) dotyczącego powrotu uchodźców i wysiedleńców do ich domów w Chorwacji oraz Zalecenia 1357 (1998) dotyczącego Bośni i Hercegowiny – powrotu uchodźców i osób wysiedlonych.

2. Zgromadzenie zwraca uwagę na nierozwiązaną kwestię uchodźców i osób wysiedlonych w Europie Południowo-Wschodniej. Do momentu opracowania niniejszego Zalecenia liczba osób wysiedlonych i uchodźców w regionie), dla których wciąż brakuje trwałych rozwiązań wynosi łącznie 1,2 miliona osób. Niektóre z tych osób są uchodźcami od ponad dziesięciu lat.

3. Zgromadzenie z zadowoleniem odnotowuje fakt, że w ostatnich dwóch latach nastąpiła znaczna poprawa sytuacji. Tylko w roku 2001 umożliwiono powrót do domów w rejonach kontrolowanych przez opozycyjne frakcje etniczne w Bośni i Hercegowinie większej liczbie uchodźców i wysiedleńców wewnętrznych, niż w jakimkolwiek innym okresie od czasu zawarcia w roku 1995 Porozumienia Pokojowego z Dayton. Fakt ten Zgromadzenie odnotowuje jako oznakę usunięcia wielu przeszkód prawnych, administracyjnych oraz związanych z bezpieczeństwem.

4. Proces powrotów wszedł obecnie w kluczowy moment. Obecny przełom może przynieść rzeczywisty sukces w zwiększeniu liczby osób powracających, które należą do mniejszości etnicznych. Jednak proces ten może zostać spowolniony a nawet zatrzymany z powodu szeregu istniejących przeszkód.

5. Zgromadzenie jest świadome, że jedną z głównych przeszkód utrudniających powroty jest zła sytuacja gospodarcza w niektórych obszarach, w szczególności wysoka stopa bezrobocia. Brak perspektyw ekonomicznych jest czynnikiem szczególnie zniechęcającym dla wielu potencjalnych powracających.

6. W dalszym ciągu istnieją też inne przeszkody związane z możliwością zamieszkania, w szczególności są to trudności z odzyskaniem własności lub prawa najmu przez osoby powracające oraz brak alternatywnego miejsca zamieszkania dla osób, które w sposób nielegalny zajęły własność innych osób.

7. Zarówno krótkoterminowe strategie, takie jak odbudowa, odzyskanie własności, dostęp do opieki zdrowotnej i edukacji, żywności, jak również strategie długoterminowe, w szczególności integracja między grupami etnicznymi w warunkach wzrostu gospodarczego i stabilności politycznej, wymagają pomocy finansowej i socjalnej udzielanej przez społeczność międzynarodową.

8. Powrót i stabilizacja osób powracających do poprzednich miejsc osiedlenia wymaga rewitalizacji całej gospodarki; szczególnie utworzenia nowych miejsc pracy oraz infrastruktury w rejonie powrotu. Międzynarodowa pomoc finansowa powinna zatem mieć postać inwestycji i pożyczek.

9. Nie może zostać utracony związek między „rekompensatą” strat a „rozwojem”. Jest to istotne szczególnie obecnie, gdy zmęczenie ofiarodawców staje się widoczne i zmniejszenie pomocy humanitarnej zbiega się ze zwiększeniem liczby powrotów.

10. Zgromadzenie podkreśla, że proces powrotów uchodźców do regionu z którego byli wysiedleni powinien być zarządzany bardzo ostrożnie. Uchodźcom powinno się dawać możliwość wyboru pomiędzy powrotem a integracją lokalną. Za modelowe rozwiązanie w tym zakresie można uznać Serbską Strategię Narodową na Rzecz Rozwiązania Problemów Uchodźców, Wygnańców i Wysiedleńców Wewnętrznych (Serb National Strategy for Resolving the Problems of Refugees, Expellees and Internally Displaced Persons).

11. Nierozwiązane wewnętrzne kwestie polityczne, dotyczące przyszłego statusu różnych jednostek w Federalnej Republice Jugosławii, jak również w Bośni i Hercegowinie nie powinny utrudniać działań podejmowanych w celu poprawy sytuacji humanitarnej uchodźców i wysiedleńców.

⁴ *Debata Zgromadzenia* w dniu 27 stycznia 2003 r. (1 Posiedzenie; patrz dokument Doc. 9519 rev., raport Komitetu ds. Migracji, Uchodźstwa i Demografii, sprawozdawca – Zwerver).

12. Współpraca między rządami w zakresie powrotów uchodźców stanowi kluczowy czynnik. Zgromadzenie z zadowoleniem odnotowuje, że współpraca ta uległa poprawie. W dalszym ciągu należy ją wzmacniać, szczególnie w zakresie wymiany informacji, rejestracji uchodźców, przekazywania zasiłków i emerytur.

Biorąc pod uwagę powyższe, Zgromadzenie zaleca, aby Komitet Ministrów:

I. Wezwał wszystkie Państwa Członkowskie Rady Europy do:

- a) zaangażowania gospodarczego i wsparcia inwestycji w krajach regionu;
- b) kontynuacji i rozwoju wszechstronnej strategii gospodarczej w ramach Paktu Stabilizacyjnego dla Europy Południowo-Wschodniej;
- c) pozytywnej reakcji przez finansowanie lub udzielanie pożyczek na możliwe projekty opracowane przez kraje regionu i związane z powrotami lub integracją uchodźców i wysiedleńców;
- d) promowania i sponsorowania programów pojednania między narodami i dialogu w regionie;
- e) promowania i wspierania zwiększonej współpracy pomiędzy krajami regionu;

II. Wezwał władze Chorwacji do wdrożenia planu działań w zakresie odzyskania własności przez:

- a) zwiększenia środków budżetowych i aktywnego poszukiwania innych źródeł finansowania odbudowy zniszczonych domów i budowy alternatywnych zasobów mieszkaniowych;
- b) dokonanie rewizji przepisów prawnych dotyczących odzyskiwania własności, w celu zapewnienia, że wszyscy mieszkańcy, którzy wcześniej zamieszkiwali te tereny, w tym również ci, którzy z powodów od nich niezależnych nie posiadają obywatelstwa chorwackiego, skorzystali z uprawnień wynikających z przepisów;
- c) zapewnienie finansowania wprowadzanych w życie przepisów prawnych dotyczących odzyskiwania własności;
- d) zapewnienia alternatywnych zasobów mieszkaniowych będących własnością państwa dla tych uchodźców, którzy wyrażają chęć powrotu, ale utracili prawo najmu;
- e) ułatwiania w procedurach potwierdzających prawa najmu;
- f) zwiększenia środków budżetowych przeznaczonych na rewitalizację infrastruktury i rozwój opóźnionych gospodarczo rejonów powrotów;
- g) wykorzystanie finansowania krajowego i pomocy międzynarodowej do promowania rozwoju zatrudnienia i polityki społecznej w celu poprawy gospodarczych i socjalnych warunków życia wszystkich mieszkających tam mniejszości etnicznych;
- h) zapewnienia, aby w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej nie występowała dyskryminacja ze względu na narodowość;
- i) wspieranie i sponsorowanie programów pojednania oraz promowanie dialogu między narodami;
- j) wspieranie i promowanie organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców i pojednania między narodami oraz działania w celu zwiększenia ich zaangażowania w opracowanie i realizację programów integracji i powrotu;
- k) zwiększenia współpracy z innymi krajami w regionie, w zakresie wymiany informacji, rejestracji uchodźców oraz przekazywania im zasiłków i emerytur;

III. Wezwał władze Bośni i Hercegowiny do:

- a) zwiększenia środków budżetowych i aktywnego poszukiwania innych źródeł finansowania w celu realizacji przepisów prawnych dotyczących odzyskiwania własności;
- b) zapewnienia starannego rozpatrywania wszelkich odwołań wysiedleńców wewnętrznych eksmitowanych z nielegalnie zajmowanych domów oraz, w uzasadnionych przypadkach, zapewniania im alternatywnego mieszkania, nawet w przypadku, gdy ich własny dom został odbudowany, zamiast zmuszania ich do powrotu do miejsca pochodzenia;

- c) zwiększenia środków budżetowych przeznaczonych na rewitalizację infrastruktury i rozwój gospodarczy opóźnionych rejonów powrotów oraz na aktywniejsze promowanie rewitalizacji i rozbudowy infrastruktury;
- d) wprowadzenia przepisów prawnych gwarantujących brak dyskryminacji z uwagi na narodowość;
- e) wspierania i sponsorowania programów pojednania oraz promowanie dialogu między narodami;
- f) promowania pojednania i tolerancji w obszarze edukacji; w szczególności przez weryfikację programów nauczania;
- g) wspierania i promowania organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców oraz pojednania między narodami, zwiększenia ich zaangażowania w opracowywanie programów dotyczących integracji i powrotu uchodźców;
- h) zwiększenia współpracy z innymi krajami w regionie, w szczególności w zakresie wymiany informacji, rejestracji uchodźców oraz przekazywania im zasiłków i emerytur;

IV. Wezwał władze Serbii i Czarnogóry oraz Kosowa do:

- a) zapewnienia kontynuacji opracowywania i wdrażania Narodowej Strategii na Rzecz Rozwiązania Problemów Uchodźców, Wygnańców i Wysiedleńców;
- b) opracowania długofalowych strategii w tych jednostkach, w których nie zostały one dotąd opracowane;
- c) aktywnego poszukiwania źródeł finansowania programów pomocy uchodźcom i wysiedleńcom wewnętrznym;
- d) promowania dialogu między narodami przez wspieranie i sponsorowanie programów pojednania;
- e) wspierania i promowania działań organizacji pozarządowych zajmujących się uchodźcami i pojednaniem między narodami oraz zwiększenia zaangażowania w opracowywanie i wdrażaniu polityki integracji i powrotu;
- f) zwiększenia współpracy z innymi krajami w regionie, w szczególności na polu wymiany informacji, rejestracji uchodźców oraz przekazywania zasiłków i emerytur;

V. Wezwał władze dawnej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii do:

- a) aktywnego poszukiwania zagranicznych źródeł finansowania, inwestycji i pożyczek w celu rewitalizacji gospodarki na obszarach powrotów;
- b) opracowania konkretnych projektów dotyczących powrotu uchodźców i poszukiwania zagranicznych źródeł finansowania;
- c) promowania dialogu między narodami poprzez wspieranie i sponsorowanie programów pojednania;
- d) wspierania i promowania organizacji pozarządowych działających na rzecz uchodźców i pojednania między narodami oraz działania w celu zwiększenia ich zaangażowania w opracowanie i realizację programów integracji i powrotu;
- e) zwiększenia współpracy z innymi krajami w regionie, w szczególności w zakresie wymiany informacji, rejestracji uchodźców oraz przekazywania im zasiłków i emerytur.

14. Zgromadzenie zaleca ponadto, aby Komitet Ministrów:

- a) zapewnił kontynuowanie silnego zaangażowania Rady Europy w proces demokratycznej rekonstrukcji wielonarodowego społeczeństwa i budowy zaufania w krajach regionu;
- b) wsparł ideę bliższej współpracy pomiędzy wspólnotą międzynarodową, a lokalnymi organizacjami pozarządowymi w celu promowania dialogu między narodami oraz ochrony praw uchodźców i wysiedleńców wewnętrznych;
- c) wzmacniał programy pojednania w zakresie kultury i edukacji, w szczególności dotyczące weryfikacji programów nauczania;
- d) nakazał właściwym komitetom Komitetu Ministrów zwiększenie promocji Zasad Przewodnich Uchodźstwa Wewnętrznego (Guiding Principles on Internal Displacement) wydanych przez Biuro Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka.

15. Zgromadzenie wzywa Bank Rozwoju Rady Europy do zwiększenia współpracy z krajami regionu w zakresie finansowania projektów dotyczących uchodźców i wysiedleńców wewnętrznych.

16. Zgromadzenie zaprasza Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych do rozszerzenia swojego programu tworzenia związków partnerskich między miastami w regionach, w których przebywają uchodźcy i wysiedleńcy wewnętrzni lub na obszarach powrotów, z miastami w innych Państwach Członkowskich Rady Europy.

Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 27 stycznia 2003 r. (1 Posiedzenie).

Źródło: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1588.htm>

Trendy ludnościowe w Europie i ich wrażliwość na rozwiązania polityki społecznej

1. Europa znajduje się w punkcie krytycznym. Po stu latach wzrostu liczby ludności nowy wiek przynosi spadek przyrostu naturalnego i intensywne starzenie się ludności. Wiele krajów Europy Wschodniej już teraz stoi w obliczu spadku liczby ludności, zaś przewiduje się, iż wiele państw Europy Zachodniej doświadczy tego samego zjawiska w najbliższej przyszłości. Presja migracyjna z sąsiednich krajów rozwijających się będzie kontynuowana jeszcze przez długi czas. Niezależnie od różnic pomiędzy krajami co do stopnia i intensywności zmian demograficznych, które będą się utrzymywać, wszystkie społeczeństwa europejskie stoją lub staną wobec zasadniczo tych samych tendencji spadku liczby ludności i jej starzenia się.

2. Jeśli chodzi o rodzicielstwo, jednostki mogą być szczęśliwe nie mając dzieci lub mając tylko jedno dziecko lub dwoje. W przeciwieństwie do tego społeczeństwo potrzebuje zapewnienia solidarności i ciągłości międzygeneracyjnej, co z kolei wymaga dużego udziału większych rodzin. Jeśli chodzi o kwestię długowieczności, to jednostki aspirują do długiego i zdrowego życia, ale utrzymanie międzygeneracyjnej równości we wszystkich dziedzinach życia społecznego wymaga stworzenia środowiska przyjaznego osobom starszym.

3. Uważa się, że przeszłe, obecne i możliwe przyszłe zmiany zachowań reprodukcyjnych są spowodowane złożonymi współzależnościami przyspieszonych przemian gospodarczych, kulturowych, ideologicznych, społecznych i technologicznych, jakich doświadczały współczesne społeczeństwa i proste lub pojedyncze krótkookresowe rozwiązania polityki społecznej są niewystarczające.

4. Warto odnotować jako specjalny przypadek ostatni gwałtowny spadek dzietności w krajach Europy Wschodniej, w których przemianom gospodarczym i politycznym po upadku reżimów komunistycznych towarzyszyło generalnie pogorszenie sytuacji społecznej kobiet i ograniczenie lub nawet likwidacja systemu opieki społecznej.

5. Konsekwencje występującego w ostatnich latach postępu społecznego, kulturowego, gospodarczego i technologicznego były korzystne w wielu dziedzinach: dla większości ludzi jakość życia poprawiła się, nastąpił postęp w zakresie indywidualnej emancypacji i rozwoju osobowego, w szczególności zaś poprawie uległa sytuacja społeczna kobiet, wzrósł czas wolny i formy jego spędzania zróżnicowały się, poprawiła się sytuacja zdrowotna i przedłużeniu uległo życie ludzkie. Z drugiej strony, modernizacja i dokonane ostatnio zmiany w sferze społeczno-ekonomicznej w większości krajów nie stworzyły harmonijnych relacji pomiędzy pracą zawodową i życiem rodzinnym, nie doprowadziły do osiągnięcia równych szans dla kobiet i mężczyzn, nie były w stanie zachować lub stworzyć przyjaznego dzieciom środowiska, nie zaoferowały długoterminowego bezpieczeństwa zatrudnienia, ani nie odniosły sukcesu w stworzeniu możliwości zatrudnienia osobom starszym, których zdrowie pozwala na pracę.

6. Wyzwania demograficzne związane ze spadkiem liczby ludności i intensywnym starzeniem się ludności należy podjąć bez tworzenia zagrożeń dla fundamentalnych celów humanitarnych i społecznych oraz zdobyczy demokracji europejskich, włączając do nich między innymi dalszą poprawę jakości życia czy poziomu wykształcenia społeczeństwa, dalsze zwiększanie aktywności ekonomicznej kobiet, osób młodych i osób starszych oraz tworzenie możliwości stabilnego zatrudnienia, dalsze zwiększanie długości życia oraz zapewnienie dostępności do sprawiedliwego systemu ochrony socjalnej.

7. Program Działania, przyjęty w roku 1994 w Kairze podczas Międzynarodowej Konferencji na Rzecz Ludności i Rozwoju (ICPD) przez 179 krajów, stanowił wyraz uznania faktu, że jednostka powinna stanowić jądro (cel) każdej polityki ludnościowej i zrównoważonego rozwoju, przez społeczność międzynarodową i przez wszystkie państwa – sygnatariuszy, w tym wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Program Działania ICPD, którego dziesięciolecie wdrażania minęło w 2004 roku, jest często uznawany jako zmiana paradygmatu polegająca na odejściu od czysto demograficznych celów programów formułowa-

⁵. Debata Zgromadzenia w dniu 8 października 2004 r. (32 Posiedzenie; patrz dokument Doc. 10182, raport Komitetu ds. Migracji, Uchodźstwa i Ludności, sprawozdawca – Mr Brunhart, oraz dokument Doc. 10320, opinia Komitetu ds. Społecznych, Zdrowia i Rodziny, sprawozdawca: Mrs McCafferty). Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 8 października 2004 r. (32 posiedzenie).

nych w latach 60., 70. i 80. do uznania za centralne i uzasadnione prawo każdej jednostki, w tym przypadku szczególnie prawo kobiety, do dokonywania własnych świadomych wyborów, czy i kiedy założyć rodzinę, ile mieć dzieci i w jakich odstępach czasu je rodzić.

8. Generalnie, problemów demograficznych nie da się rozwiązać za pomocą doraźnych, krótkofalowych działań bądź prostych lub pojedynczych instrumentów. Aktualny „pakiet” polityki ludnościowej i rodzinnej okazał się w wielu krajach niewystarczający i/lub nieodpowiedni wobec narastających problemów ludnościowych w Europie. Polityka musi dotyczyć złożonych demograficznych i społecznych współzależności. Złożoność procesów demograficznych i ich powiązania z prawie wszystkimi dziedzinami życia społecznego wymagają działań dotyczących dostosowań do skutków zmian demograficznych oraz takich, które mogą wpływać na te dziedziny.

9. Bez znaczącej zmiany obecnych wartości kulturowych, społeczno-ekonomicznych warunków życia oraz kontekstu instytucjonalnego nie jest prawdopodobne, aby nadchodzące dekady przyniosły znaczącą i stałą poprawę obecnych współczynników płodności.

10. Biorąc pod uwagę powyższe, Zgromadzenie Parlamentarne zaleca, aby Komitet Ministrów:

- i. Stymulował utworzenie wspólnych europejskich programów dotyczących rozwoju demograficznego i dziedzinach związanych z zagadnieniami ludnościowymi;
- ii. Promował działania służące lepszej harmonizacji życia rodzinnego i zawodowego, w szczególności służące poprawie sytuacji kobiet, w tym tworzenie koniecznych placówek opieki nad dziećmi;
- iii. Rozważył demograficzne reperkusje programów i zaleceń zaplanowanych we wszystkich dziedzinach życia społeczeństwa;
- iv. Zachęcał do bliższej współpracy pomiędzy rozproszonymi międzynarodowymi aktywnościami badawczymi w Europie w zakresie analizowania i monitorowania rozwoju ludnościowego i polityki związanej z kwestiami ludnościowymi;
- v. Wzmocnił Europejski Komitet ds. Ludności (CAHP) Rady Europy w przewidywaniu poważnej reorganizacji i rozszerzenia międzynarodowych badań porównawczych ludności w Europie;
- vi. Włączył do zakresu uprawnień i obowiązków Europejskiego Komitetu ds. Ludności zapis, że może on zostać wezwany przez Zgromadzenie Parlamentarne lub jeden z komitetów Zgromadzenia do prezentacji zwięzłego raportu o polityce ludnościowej jako podstawowego dokumentu, który zostanie wykorzystany do sporządzania raportu Zgromadzenia bądź w trakcie debaty;
- vii. Wezwie Państwa Członkowskie do:
 - a) podjęcia głównych wyzwań demograficznych Europy przy jednoczesnym poszukiwaniu inspiracji w Programie Działań ICPD;
 - b) dążenia do osiągnięcia ogólnego konsensusu społecznego co do celów działań i instrumentów polityk ludnościowych;
 - c) zajęcia się problemami spadku liczby ludności i zaawansowanego starzenia się ludności bez tworzenia zagrożeń dla fundamentalnych praw człowieka oraz celów i zdobyczy społecznych Europy;
 - d) uznania, że wiele osób może nie chcieć mieć więcej dzieci lub założyć rodziny i dostosowania systemu społecznego do nowej rzeczywistości;
 - e) opracowania długofalowej polityki dotyczącej ludności, która w odpowiedni sposób uwzględniałaby generacyjny i międzygeneracyjny wymiar procesów demograficznych;
 - f) zajęcia się fundamentalnymi przyczynami tendencji demograficznych, które uważane są za wyzwania dla spójności społecznej oraz solidarności i ciągłości międzygeneracyjnej;
 - g) zakładając, że pożądanym jest wzrost obecnej dzietności, niezapewniającej zastępowalności pokoleń do poziomu gwarantującego reprodukcję prostą należy:
 - podjąć wyzwania zdrowotne, które powstrzymują ludzi od posiadania takiej liczby dzieci, jakiej pragną, poprawy warunków zdrowotnych związanych z zachowaniem możliwości poczęcia dziecka oraz reagowania na rozwijające się wyzwania, które mogą mieć negatywny wpływ na tendencje demograficzne, takie jak HIV/AIDS;
 - kontynuować intensywne wspieranie polityki równości płci i emancypacji, nie tylko w celu ułatwienia łączenia macierzyństwa z innymi aktywnościami, w szczególności z pracą zawodową, ale także w celu włączenia ojców w opiekę nad dziećmi oraz zajęcia związane z wychowaniem i prowadzeniem gospodarstwa domowego tak, aby w pełni dzielili oni swoje obowiązki rodzinne z partnerami;

- silniej eliminować istniejące nierówności dochodowe związane z rodzicielstwem występujące w społeczeństwie;
 - tworzyć środowisko bardziej przyjazne dzieciom, w szczególności w obszarach miejskich, oraz zapewniać więcej udogodnień związanych z opieką nad dziećmi we wszystkich dziedzinach życia społecznego – w pracy, czasie wolnym, zgromadzeniach publicznych – tak, aby dzieci znów pojawiały się jako pożądana członkowie społeczeństwa;
 - promować wartości zorientowane na dzieci i rodzinę poprzez, między innymi, wprowadzanie zagadnień związanych z rodziną i ludnością do systemu edukacji;
 - ponownie przemyśleć organizację pracy, rodzicielstwa i emerytury w perspektywie całego życia jednostki;
- h) w dziedzinie starzenia się ludności należy dążyć do:
- dostosowania systemu opieki społecznej – systemu emerytalnego, opieki zdrowotnej i innych form opieki publicznej – do nowego reżimu demograficznego dla zapewnienia jego stabilności w perspektywie długoterminowej;
 - utrzymania aktywności osób starszych, zwłaszcza poprzez zróżnicowanie uregulowań dotyczących wcześniejszej emerytury i wieku emerytalnego tak, aby starsi pracownicy, aczkolwiek w sposób zmienny i elastyczny, stanowili w dalszym ciągu część aktywnego społeczeństwa;
 - wzmocnienia solidarności międzygeneracyjnej w celu utrzymania lub przywrócenia równości międzygeneracyjnej w zakresie możliwości i opcji życiowych;
- i) w dziedzinie imigracji należy dążyć do:
- opracowania wszechstronnej polityki integracyjnej dostosowanej do specyficznych potrzeb rynku pracy oraz możliwości absorpcyjnych kraju przyjmującego, w tym rozwiązań umożliwiających imigrantom uczestniczenie i wnoszenie wkładu do życia społeczeństwa w kraju ich przyjmującym.

Źródło: Adres / Contact us webmaster.assembly@coe.int

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1683.htm>

**f. ZIELONA KSIĘGA „SPROSTAĆ ZMIANOM DEMOGRAFICZNYM:
NOWA SOLIDARNOŚĆ MIĘDZYPOKOLENIOWA”**

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH



**Bruksela, 16.03.2005 r.
COM (2005) 94 final**

KOMUNIKAT KOMISJI

**ZIELONA KSIĘGA „SPROSTAĆ ZMIANOM DEMOGRAFICZNYM:
NOWA SOLIDARNOŚĆ MIĘDZYPOKOLENIOWA”**

KOMUNIKAT KOMISJI

Zielona Księga „Sprostać Zmianom Demograficznym: Nowa Solidarność Międzypokoleniowa”

Europa stoi dziś przed niespotykanymi dotychczas zmianami demograficznymi. W 2003 roku przyrost naturalny ludności w Europie wyniósł zaledwie 0,04% rocznie; w nowych Państwach Członkowskich, z wyjątkiem Cypru i Malty, liczba ludności spadła. W wielu krajach imigracja stała się niezbędna do zapewnienia rozwoju ludności. Współczynnik dzietności jest wszędzie poniżej progu koniecznego do odnawiania populacji (około 2,1 dziecka na kobietę), a w wielu Państwach Członkowskich spadł poniżej 1,5 dziecka na kobietę.

Europejczycy chcieliby mieć więcej dzieci. Jednak zniechęca ich wiele różnych problemów ograniczających ich swobodę wyboru, w tym trudności ze znalezieniem domu.

Sytuację pogarsza również fakt, że rodziny — których struktura się zmienia, ale które nadal stanowią istotną część społeczeństwa europejskiego — nie uważają środowiska, w którym żyją, za sprzyjające wychowywaniu dzieci. Jeśli Europa ma odwrócić ów spadek demograficzny, należy zachęcać rodziny do posiadania dzieci np. poprzez bodźce pozwalające kobietom i mężczyznom godzić życie rodzinne z pracą. Co więcej, rodzina nadal będzie odgrywać istotną rolę w solidarności między pokoleniami. W związku z tym, należy zebrać jak najwięcej informacji o rodzinach w różnych Państwach Członkowskich, a w szczególności w odniesieniu do zatrudnienia oraz dochodu w rodzinach niepełnych, dostępu do mieszkań, świadczeń socjalnych oraz opieki nad osobami starszymi.

Liczba ludności Unii ma wzrosnąć nieznacznie do 2025 roku dzięki imigracji, zanim zacznie spadać⁶: 458 milionów w 2005 roku, 469,5 miliona w 2025 roku (+2%), a następnie 468,7 miliona w 2030 roku. Jednak 55 z 211 regionów UE15 już doświadczyło spadku liczby ludności w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku. Miało to również miejsce w większości regionów nowych Państw Członkowskich (35 z 55 regionów) z powodu spadku naturalnego i emigracji netto⁷.

Ten trend jest jeszcze silniejszy, gdy weźmiemy pod uwagę jedynie całkowitą liczbę ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lat): w latach 2005–2030 ma ona spaść o 20,8 milionów.

Raport z Grupy Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Wima Koka podkreślił wagę wyzwania jakim jest demografia dla realizacji Strategii Lizbońskiej: starzenie się społeczeństwa może spowodować spadek potencjalnego rocznego wzrostu PNB w Europie z 2–2,25% w chwili obecnej do 1,25% w roku 2040, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla przedsiębiorczości oraz inicjatywy w naszych społeczeństwach.

Aby sprostać temu wyzwaniu, Strategia Lizbońska musi zostać wdrożona rozważnie, zwłaszcza w zakresie polityki koncentrującej się na znajdowaniu ludziom zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do pewnych grup ludności, takich jak kobiety, młodzież i osoby starsze, a także w odniesieniu do polityki innowacyjnej oraz zwiększającej wydajność.

Niezbędna jest również dalsza modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza systemów emerytalnych, tak aby zapewnić ich trwałość społeczną i ekonomiczną oraz skonstruować je tak, by reagowały na skutki starzenia się społeczeństwa.

Od kilku już lat Unia opracowuje działania⁸ mające na celu przewidywanie tych zmian⁹, a ostatnie inicjatywy, takie jak Zielona Księga nt. Zarządzania Migracją Gospodarczą, wnoszą wkład do dyskusji.

Owe zmiany demograficzne są wynikiem trzech podstawowych trendów:

- **Utrzymujący się wzrost długości życia** w wyniku znacznego postępu w opiece zdrowotnej oraz jakości życia w Europie: oczekiwana długość życia w zdrowiu nadal rośnie. Trend ten powinien się utrzymać, a różnica między oczekiwaną długością życia kobiet i mężczyzn będzie się zmniejszać. Często będzie można spotkać cztery pokolenia w tej samej rodzinie. Jednak poszczególni członkowie rodzin będą przemieszczać się więcej i nie zawsze będą mieszkali tak blisko siebie, jak w przeszłości.

⁶ Scenariusz Eurostatu według punktu odniesienia, stosowany do prognozowania liczby ludności, wyniki tymczasowe – grudzień 2004 r.

⁷ Regiony NUTS 2. Źródło: *Trzeci raport w sprawie spójności*, luty 2004 r.

⁸ Patrz Załącznik 1.

⁹ *Towards Europe for All Ages [W stronę Europy dla ludzi w każdym wieku]* – COM(1999) 221, 25.2.1999; *Europe's Response to World Ageing [Odpowiedź Europy na światowe starzenie się społeczeństwa]* – COM(2002) 143, 18.3.2002.

- Utrzymujący się wzrost liczby pracowników w wieku **powyżej 60 lat**, który to trend zostanie zatrzymany dopiero około 2030 roku, gdy pokolenie wyżu demograficznego wejdzie w wiek „starszy”.
- **Utrzymujący się niski przyrost naturalny.** Pokolenie wyżu demograficznego miało mniej dzieci niż poprzednie pokolenia w wyniku wielu czynników: trudności ze znalezieniem pracy, braku mieszkania i wysokich kosztów mieszkań, starszego wieku rodziców w momencie urodzenia pierwszego dziecka, wyborów dotyczących nauki, pracy i życia rodzinnego. Prawie wszędzie dzietność znajduje się poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. W niektórych krajach Europy Południowej i Wschodniej wskaźnik dzietności wynosi poniżej 1,3 dziecka na kobietę.

Radykalnie zmienia się również struktura społeczeństwa. Zmieniają się struktury rodzinne – więcej jest „starszych pracowników” (55–64), osób starszych (65–79) i osób w mocno podeszłym wieku (80+), mniej dzieci, młodzieży i dorosłych w wieku produkcyjnym. Połączenie kolejnych cykli życia jest obecnie bardziej złożone – ma to w szczególności miejsce w przypadku osób młodych, które później doświadczają pewnych wydarzeń życiowych (np. ukończenie studiów, pierwsza praca, pierwsze dziecko).

Europejska i krajowa polityka publiczna musi uwzględniać owe zmiany demograficzne. Stanowi to cel działań przygotowawczych przyjętych przez Parlament Europejski w 2004¹⁰ roku, które dążą do lepszego uwzględnienia wpływu zmian demograficznych na wszystkie ważne kierunki polityki.

W coraz większej liczbie państw członkowskich adaptacja do owych trendów stała się już priorytetem politycznym. Aby zrekompensować prognozowany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, Unia proponuje większy udział w zatrudnieniu, zwłaszcza kobiet i osób starszych, zachęca do inwestowania w zasoby ludzkie i wyższą wydajność poprzez wdrażanie reform gospodarczych, badania i innowacje. Potrzebne są większe wysiłki, aby zintegrować ludzi młodych na rynku pracy i wesprzeć ich w realizacji karier „nieliniowych”, w ramach których następują okresy zatrudnienia, nauki, bezrobocia, przeszkolenia lub uaktualnienia umiejętności.

W kontekście nowej agendy społecznej Unii Europejskiej, potrzebna jest bardziej dogłębna debata w odniesieniu do różnych kompetencji poszczególnych szczebli władzy. **Wiele kwestii związanych ze zmianami demograficznymi jest objętych wyłączną właściwością państw członkowskich lub ich władz regionalnych, czy też partnerów społecznych. Jednak są to ciągle kwestie pilne, stanowiące obiekt wspólnego zainteresowania, na które wszystkie państwa członkowskie muszą zareagować.**

Faktem jest, że wskaźnik obciążenia demograficznego¹¹ wzrosło z 49% w roku 2005 do 66% w roku 2030. Nie tylko osiągniemy, ale i przekroczymy cel zawarty w Strategii Lizbońskiej – stopę zatrudnienia wynoszącą 70% – dla skompensowania oczekiwanego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym: udział w zatrudnieniu będzie musiał wzrosnąć, podobnie jak wiek emerytalny. Ważne będzie dokonanie oceny i przedyskutowanie najlepszych sposobów łagodzenia najbardziej niszczących skutków tych trendów.

Czy uważasz, że omawianie trendów demograficznych i zarządzanie ich wpływem powinno odbywać się na szczeblu europejskim?

Jeśli tak, jakie powinny być cele i jakie obszary polityki mają być nimi objęte?

1. WYZWANIA DEMOGRAFII EUROPEJSKIEJ

W całej Europie występują trzy podstawowe przyczyny starzenia się demograficznego wspomniane powyżej, jednak sytuacje są bardzo odmienne w różnych państwach członkowskich, i tak¹²:

- **Unia nie posiada już „motoru demograficznego”.** Te państwa członkowskie, których liczba ludności nie spadnie przed rokiem 2050 stanowią jedynie niewielką część całkowitej liczby ludności Europy. Spośród pięciu największych państw członkowskich jedynie ludność Wielkiej Brytanii i Francji

¹⁰ Informacje dotyczące budżetu 25.04.01 – Dz. U. L 53, 23.2.2004, Tom 47, str. II/1281.

¹¹ Wskaźnik liczby ludności w wieku 0–14 lat oraz powyżej 65 roku życia do liczby ludności w wieku 15–64 lat.

¹² Patrz Załącznik 2.

wzrośnie w latach 2005–2050 (odpowiednio +8% i +9,6%)¹³. Liczba ludności znacznie spadnie w pewnych przypadkach przed rokiem 2015, a w niektórych do 2050 roku spadnie o ponad 10–15%.

- **Imigracja** zmniejszyła ostatnio wpływ spadku przyrostów naturalnych w wielu krajach.
- Sytuacja w **krajach kandydujących** wzmocnia kontrasty demograficzne. Prognozy dla Bułgarii i Rumunii pokazują spadek (odpowiednio –21% i –11% do 2030 roku), podobnie jak prognozy ONZ dla Chorwacji (–19%). Jednak ludność Turcji ma wzrosnąć o ponad 19 milionów w latach 2005–2030 (+25%).

Scenariusz podstawowy Eurostat, UE25 (w tysiącach)	2005–2050	2005–2010	2010–2030	2030–2050
Całkowita liczba ludności	–2,1% (–9642)	+1,2% (+5444)	+1,1% (+4980)	–4,3% (–20066)
Dzieci (0–14)	–19,4% (–14415)	–3,2% (–2391)	–8,9% (–6411)	–8,6% (–5612)
Młodzież (15–24)	–25,0% (–14441)	–4,3% (–2488)	–12,3% (–6815)	–10,6% (–5139)
Młode osoby dorosłe (25–39)	–25,8% (–25683)	–4,1% (–4037)	–16,0% (+10267)	–8,0% (–6375)
Dorośli (40–54)	–19,5% (+19125)	+4,2% (+4170)	–10,0% (+10267)	–14,1% (–13027)
Starsi pracownicy (55–64)	+8,7% (+4538)	+9,6% (+5024)	+15,5% (+8832)	–14,1% (+9318)
Osoby starsze (65–79)	+44,1% (+25458)	+3,4% (+1938)	+37,4% (+22301)	+1,5% (+1219)
Osoby w podeszłym wieku (80+)	+180,5% (+34026)	+17,1% (+3229)	+57,1% (+12610)	+52,4% (+18187)

Powyższe zmiany stanowią część szerszego trendu – wszystkie części świata doświadczą starzenia się demograficznego w tym stuleciu. Nasz główny partner, Stany Zjednoczone, może odczuć wzrost liczby ludności w latach 2000–2050¹⁴. W Chinach wzrost ten będzie szybki, a od roku 2025 nastąpi spadek. Jednak populacje sąsiadujących z nami regionów Europy, Afryki i Bliskiego Wschodu zaczną się starzeć dużo później – ich ludność jest znacznie młodsza, a średni wiek wynosi 20 lat lub mniej w porównaniu do Europy z jej średnim wiekiem wynoszącym 35 lat.

1.1. Niski przyrost naturalny jako wyzwanie

W tym kontekście niski przyrost naturalny stanowi wyzwanie dla władz państwowych. Nigdy przedtem w historii świata nie nastąpił podobny wzrost gospodarczy bez wzrostu liczby ludności. Rosnąca wydajność, zwłaszcza dzięki kształceniu ustawicznemu, a także rosnący udział w zatrudnieniu, przede wszystkim poprzez stworzenie prawdziwego europejskiego rynku pracy oraz wyższego poziomu mobilności zawodowej, to dwa istotne sposoby radzenia sobie z wyzwaniem postawionym przez demografię, podobnie jak zwiększanie przyrostu naturalnego oraz imigracja.

Wskaźnik dzietności Europejczyków jest niewystarczający do prostej zastępowalności pokoleń. Badania wykazały istnienie luki między liczbą dzieci, jaką Europejczycy chcieliby mieć (2,3) a jaką rzeczywistość mają (1,5)¹⁵. Oznacza to, że gdyby istniały odpowiednie mechanizmy pozwalające parom na posiadanie takiej liczby dzieci, jaką chcieliby mieć, wskaźnik dzietności mógłby ogólnie wzrosnąć, nawet gdyby żądany rozmiar rodziny różnił się znacznie między poszczególnymi Państwami Członkowskimi.

Niski wskaźnik dzietności wynika z przeszkód w dokonywaniu prywatnych wyborów – późny dostęp do zatrudnienia, niestabilność zatrudnienia, drogie mieszkania oraz brak zachęt (świadczeń rodzinnych, urlopów wychowawczych, opieki nad dziećmi, równych płac). Zachęty tego typu wywierają pozytywny

¹³ Hiszpania doświadczy wzrostu o 5,7% w latach 2005–2030 oraz spadku o 0,8% w latach 2005–2050.

¹⁴ Prognozy ONZ, 2002.

¹⁵ Report of the High-level Group on the future of social policy in an enlarged European Union (Raport Grupy Wysokiego Szczebla w sprawie przyszłości polityki społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej), maj 2004.

wpływ na przyrost naturalny i zwiększają zatrudnienie, zwłaszcza kobiet, jak pokazała analiza niektórych krajów. Jednak 84% mężczyzn przebadanych przez Eurobarometer w 2004 roku powiedziało, że nie wzięło nigdy urlopu wychowawczego ani nie zamierza tego zrobić, nawet gdy poinformowano ich o przysługujących im prawach.

Przez wiele lat Unia podejmowała znaczne wysiłki w celu osiągnięcia równego statusu mężczyzn i kobiet, a także koordynowała krajowe polityki zabezpieczenia społecznego.

W jaki sposób lepsza równowaga między pracą a życiem osobistym może pomóc rozwiązać problemy związane ze starzeniem się demograficznym?

Jak można zachęcać do bardziej zrównoważonego podziału zadań domowych i rodzinnych między mężczyzn a kobiety?

Czy przyznawanie pewnych świadczeń lub stosowanie innych bodźców motywujących (urlopów itp.) powinno być powiązane z równym podziałem zadań między płcie? Jak można w najlepszy sposób zapewnić wystarczający dochód dla obojga rodziców na urlopie wychowawczym?

Jak sektor publiczny i prywatny mogą poprawić dostępność struktur opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola itp.) oraz nad osobami starszymi?

Czy zmniejszona stawka VAT przyczynia się do rozwoju usług opiekuńczych?

Jak można zachęcać rodziców, zwłaszcza młodych, do wejścia na rynek pracy, realizowania takiej kariery, o jakiej marzą, a jednocześnie posiadania takiej liczby dzieci, jakiej pragną?

1.2. Możliwy wkład ze strony imigracji

Imigracja spoza UE powinna złagodzić skutki spadku liczby ludności w okresie do 2025 roku, choć nie będzie to liczba wystarczająca do rozwiązania wszystkich problemów związanych ze starzeniem się społeczeństwa i nie stanowi ona substytutu reform gospodarczych. Jak podano w ostatniej Zielonej Księdze Komisji¹⁶, aby sprostać potrzebom rynku pracy i zabezpieczyć dobrobyt Europy potrzebne mogą być nawet większe napływy imigrantów. Przy uwzględnieniu sytuacji demograficznej w Europie i jej otoczenia geograficznego, imigracja taka będzie również miała na celu ogólne wzmocnienie ludności, a nie tylko dostarczenie siły roboczej. Oznacza to, że zarządzanie mechanizmami przyjmowania obywateli z krajów trzecich musi być bardziej skuteczne i przejrzyste. Należy także zwrócić uwagę na obecność aktywnej polityki związanej z integracją i równością szans, tak aby uzyskać równowagę między odpowiednimi prawami i obowiązkami społeczeństw migracyjnych i miejscowych¹⁷. Kwestia powołania się na imigrację jako na element reakcji na potrzeby związane ze starzeniem się demograficznym musi być szerzej omówiona zarówno na szczeblach krajowych, jak i na poziomie europejskim oraz w porozumieniu z państwami pochodzenia imigrantów.

W czerwcu 2003 roku Rada Europejska w Salonikach zadeklarowała, że polityka UE dotycząca integracji [w odniesieniu do imigrantów] powinna ułatwić realizację nowych wyzwań związanych z demografią i gospodarką, przed jakimi obecnie stoi Unia. Debata ta została zapoczątkowana przez Zieloną Księgę przyjętą w styczniu ubiegłego roku.

W jakim zakresie imigracja może złagodzić pewne negatywne skutki demograficznego starzenia się?

Jaką politykę należy opracować dla lepszego zintegrowania imigrantów, w szczególności ludzi młodych?

Jak wspólnotowe instrumenty, a w szczególności ramy legislacyjne mające na celu zwalczanie dyskryminacji, fundusze strukturalne czy Strategia Zatrudnienia mogą przyczynić się do poprawy sytuacji?

¹⁶ COM(2004) 811, 11.1.2005.

¹⁷ Komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia – COM(2003) 336.

2. NOWA SOLIDARNOŚĆ MIĘDZY POKOLENIAMI

Zmiany demograficzne tworzą nowe społeczeństwo, a zmiany te mają przyspieszyć od roku 2010 – coraz mniej młodzieży i młodych osób dorosłych, coraz więcej starszych pracowników, emerytów i osób w mocno podeszłym wieku. Nasze społeczeństwa będą musiały wynaleźć nowe sposoby uwolnienia potencjału młodych i starszych obywateli. Radzenie sobie z tymi zmianami będzie wymagało udziału wszystkich zaangażowanych osób, konieczne jest opracowanie nowych form solidarności między pokoleniami na podstawie wzajemnego wsparcia i transferu umiejętności i doświadczenia. Pomóc w tym powinna europejska inicjatywa na rzecz młodzieży, zaproponowana przez Komisję w komunikacie dotyczącym średniookresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej.

2.1. Lepsza integracja ludzi młodych

Dzisiejsze dzieci i młodzi ludzie będą musieli poradzić sobie znacznie efektywniej niż większa liczba osób w tych przedziałach wiekowych z poprzednich pokoleń. Ich poziom wykształcenia i przeszkolenia jest bezsprzecznie znacznie wyższy niż osób starszych – na przykład w krajach UE15 prawie 28% osób w wieku 25–34 lat otrzymało wyższe wykształcenie w 2003 roku, w porównaniu do 16% osób w wieku 55–64 lat. Wskazuje to na potencjał, wyższą wydajność i lepszą zdolność adaptacji niż miało to miejsce w przypadku poprzednich pokoleń. Jednak Unia musi zauważyć fakt, że młodzi ludzie stają się rzadkim, a mimo to niedocenianym zasobem. Nie ulega wątpliwości, że osoby młode mają trudności z włączeniem się w życie gospodarcze:

- Stopa bezrobocia dla osób poniżej 25. roku życia wyniosła 17,9% w grudniu 2004 roku, w porównaniu z 7,7% dla osób powyżej 25. roku życia.
- Młodzież jest szczególnie zagrożona ryzykiem ubóstwa¹⁸ – dotyczy to 19% z osób w wieku 16–24 lat, w porównaniu do 12% osób w wieku 25–64¹⁹ lat. Proporcja ta jest również wyższa dla osób w wieku 65 lat lub starszych (17%).
- Młodzież spotyka się czasami z dyskryminacją z uwagi na wiek i brak doświadczenia zawodowego, wzmacnianą innymi czynnikami, takimi jak płeć, pochodzenie społeczne lub rasa, co sprawia, że trudniej jest im włączyć się w życie społeczno-gospodarcze.
- Umiejętności wyniesione ze szkoły nie zawsze są zgodne z wymaganiami społeczeństwa opartego na wiedzy, a liczba osób, które nie ukończyły szkoły nadal jest za wysoka. W 2002 roku około 16,5% z osób w wieku 18–24 lat opuściło szkoły bez żadnych kwalifikacji. Istnieje wiele powodów takiej sytuacji. Środki wspierania rodzin i dzieci w wieku szkolnym, w powiązaniu z modernizacją systemów szkolnictwa, powinny zmniejszyć ten wskaźnik.
- Co więcej, dzieci są również zagrożone ubóstwem – zagrożenie takie jest realne dla 19% osób poniżej 15. roku życia. Ryzyko to jest jeszcze wyższe w przypadku dzieci z rodzin niepełnych. Jedną z konsekwencji takiego stanu rzeczy jest to, że dzieci są zmuszone odejść ze szkoły wcześniej, co w średnim okresie może przyczynić się do zwiększenia ryzyka ubóstwa wśród młodzieży.

System szkolnictwa będzie musiał sprostać poważnemu wyzwaniu: należy podnieść poziom początkowego kształcenia i zaproponować więcej elastycznych możliwości, w ramach których bardziej prawdopodobne będzie, że młodzi ludzie będą mogli połączyć naukę w szkole pomaturalnej, pracę i szkolenie powiązane z pracą, tak aby sprostać potrzebom gospodarki. Młodzież ponadto powinna mieć lepszy dostęp do kształcenia na odległość.

Demograficzne starzenie się nie oznacza oczywiście automatycznego rozwiązania problemu bezrobocia i wykluczenia społecznego. Partnerzy społeczni, system szkolnictwa, władze państwowe i lokalni uczestnicy będą musieli zastanowić się, jak można najlepiej poprawić ścieżki integracji społecznej i zwalczyć dyskryminację, która może mieć wpływ na młodzież.

¹⁸ Tzn. z dochodem netto poniżej 60% średniej.

¹⁹ Joint Report on Inclusion [Wspólny Raport na rzecz Integracji Społecznej] źródło: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/socincl/joint_rep_fr.htm.

Przyjęto takie cele europejskie, które m.in. zapobiegają długoterminowemu bezrobociu ludzi młodych, zwalczają zjawisko porzucania nauki i motywują do podnoszenia poziomu szkolenia wstępnego. Fundusze strukturalne pomagają osiągać owe cele na poziomie lokalnym.

Jak polityka wspólnotowa może lepiej przyczynić się do zwalczania ubóstwa wśród dzieci oraz wśród rodzin niepełnych, a także jak może zmniejszyć ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród młodzieży?

Jak można poprawić poziom programów kształcenia początkowego i szkolenia dorosłych? Jaka jest wartość dodana edukacji nieformalnej i działalności jako wolontariusz? Jak fundusze strukturalne i inne instrumenty na rzecz lepszego dostępu do społeczeństwa opartego na wiedzy mogą pomóc w podnoszeniu kwalifikacji?

Jak można poprawić godzenie życia szkolnego z życiem zawodowym oraz z zatrudnieniem o wysokiej jakości u młodzieży? Jaką rolę powinien odgrywać dialog społeczny? Co może wnieść dialog z organizacjami społecznymi, a w szczególności z organizacjami młodzieżowymi?

Jakie formy solidarności należy wspierać między młodzieżą a osobami w podeszłym wieku?

2.2. Podejście globalne do „cyklu życia zawodowego”

Liczba młodych osób dorosłych (w wieku 25–39 lat) zacznie spadać od 2005 roku i trend ten przyspieszy znacznie po roku 2010 (–16% w latach 2010–2030). Liczba osób w wieku 40–54 lat zacznie spadać w 2010 roku. Jednocześnie liczba osób w wieku 55 lat i starszych wzrośnie o 9,6% w latach 2005–2010 oraz o 15,5% w latach 2010–2030, a następnie spadnie gwałtownie. Firmy będą więc musiały coraz częściej polegać na doświadczeniu i umiejętnościach pracowników starszych, jednocześnie czynnie przygotowując osoby w wieku poniżej 55 lat do zastąpienia ich. Pomimo niewielkiego postępu, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku powyżej 55 lat (40,2% w 2003 roku lub około 20,5 miliona ludzi zatrudnionych) jest znacznie poniżej założonego w Europie celu wynoszącego 50%.

Pracujący młodzi ludzie mogą chcieć spędzać więcej czasu z dziećmi i pracować więcej w innym momencie swojego życia. Owe zmiany demograficzne mogą więc doprowadzić do powstania nowej, lepiej dopasowanej i bardziej elastycznej organizacji czasu pracy. Rozwój technologiczny to inny sposób radzenia sobie z godzeniem życia rodzinnego i pracy.

Jakość miejsc pracy oraz otoczenia będzie również przyczyniać się do zatrzymywania ludzi w pracy, ponieważ spadnie ryzyko wypadków przy pracy i poprawi się stan zdrowia pracowników, w szczególności tych najstarszych. Przewidywanie owych zmian pomoże nam lepiej zarządzać cyklem życia zawodowego. Niezbędne będzie opracowanie zachęt, które zmienią nastawienie ludzi do starszych pracowników i zwalczą dyskryminację.

W celu promowania społeczeństwa opartego na wiedzy, polityka UE zachęca do modernizowania organizacji pracy, definiowania strategii kształcenia ustawicznego, poprawiania jakości otoczenia pracy i „aktywnego starzenia się”, a w szczególności do podnoszenia średniego wieku emerytalnego. Zmiany demograficzne zwiększają znaczenie tych kierunków polityki, jednocześnie powodując pojawienie się nowych pytań:

Jak można zmodernizować organizację pracy, tak aby uwzględnić szczególne potrzeby każdej grupy wiekowej? Jak można pomóc młodym parom zaangażować się w życie zawodowe i jak można pomóc im znaleźć równowagę między „poczuciem wolności”, elastycznością a bezpieczeństwem, które są potrzebne do wychowania dzieci, do szkolenia i aktualizacji umiejętności niezbędnych do sprostania wymogom rynku pracy? W jaki sposób zapewnić ludziom starszym więcej możliwości pracy?

Jak najlepiej dopasować organizację pracy do sytuacji, w której jest mniej osób młodych, a więcej starszych pracowników?

Jaki wkład mogą wnieść różni interesariusze w Unii, w szczególności poprzez dialog społeczny i organizacje społeczne?

2.3. Nowe miejsce dla „osób starszych”

Liczba osób starszych w wieku 65–79 lat wzrośnie znacznie po roku 2010 i wzrost utrzyma się mniej więcej do 2030 roku (+37,4%). Będą one bardziej aktywne i w lepszym zdrowiu, jeśli utrzymają się bieżące trendy. Będą również zamożniejsze, ponieważ bardziej prawdopodobne będzie, że zgromadzą pełną emeryturę, a także będą mieć większe oszczędności niż ich poprzednicy i ich dzieci.

Osoby starsze w pewnych krajach coraz częściej wybierają przeprowadzkę do innego regionu lub za granicę – mobilność nie jest zarezerwowana jedynie dla osób młodych lub zatrudnionych. Konsumują więcej nowych towarów i usług i chcą uczestniczyć czynnie w życiu społecznym, a w szczególności w sektorze wolontariatu. Mogą chcieć nadal pracować lub połączyć pracę w niepełnym wymiarze godzin z emeryturą – taka tendencja rozwija się w Stanach Zjednoczonych. Stopa zatrudnienia osób w wieku 65–74 lat w UE wyniosła 5,6% w 2003 roku, w porównaniu do 18,5% w USA. Niektóre z tych osób chcą również pomagać dzieciom i wnukom oraz dopilnować, aby ich majątek został przekazany młodszemu pokoleniom.

Europejska koordynacja reform systemu emerytalnego promuje bardziej elastyczne połączenie między pracą a emeryturą.

Czy powinien istnieć ustawowy wiek emerytalny, czy też należy zezwolić na elastyczne, stopniowe przechodzenie na emeryturę?

Jak osoby starsze mogą uczestniczyć w życiu gospodarczym i społecznym, np. poprzez połączenie wynagrodzeń i emerytur, nowe formy zatrudnienia (w niepełnym wymiarze godzin, tymczasowe), czy też inne formy zachęt finansowych?

Jak można rozwijać zatrudnienie osób starszych w przedsięwzięciach związanych z trzecim sektorem bądź gospodarką społeczną?

Jaka powinna być reakcja na mobilność emerytów między państwami członkowskimi, a w szczególności w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej?

Jak powinniśmy inwestować w promocję zdrowia i profilaktykę, aby ludzie w Europie nadal korzystali z dłuższej oczekiwanej długości życia?

2.4 Solidarność z osobami w bardzo podeszłym wieku

Biorąc pod uwagę fakt, że oczekiwana długość życia rośnie przez cały czas, nasze społeczeństwa są świadkami coraz szybciej wzrastającej liczby osób w mocno podeszłym wieku (80+) – +17,1% w latach 2005–2010, +57,1% w latach 2010–2030. Pod koniec tego okresu liczba osób w mocno podeszłym wieku wyniesie prawie 34,7 miliona, w porównaniu do około 18,8 miliona obecnie. Proporcja osób mieszkających samotnie, a zwłaszcza kobiet, wzrośnie – z powodu rosnącej liczby owdowiałych kobiet, która będzie wynikiem różnicy w długości życia poszczególnych płci. Emerytury dla kobiet są znacznie skromniejsze niż dla mężczyzn. Kobiety pracują też krócej i zarabiają mniej w ciągu życia zawodowego.

Rodziny nie będą mogły rozwiązać samodzielnie problemu opieki nad tymi osobami, bez względu na to, jak bardzo są one zależne lub niezależne. Lepszy profil zdrowotny dzisiejszych młodszych pokoleń daje nadzieję, że w przyszłości osoby w mocno podeszłym wieku pozostaną samowystarczalne przez dłuższy czas i że będą chciały pozostać we własnych domach. Intensywna opieka wówczas będzie koncentrować się na końcowym okresie życia. Niemniej jednak pojawi się również więcej niż dzisiaj osób, które będą potrzebować takiej opieki w wyniku utraty niezależności.

W każdym przypadku potrzebna będzie odpowiednia opieka, którą obecnie w wielu krajach świadczą rodziny, a w szczególności kobiety. Jednak kobiety te coraz częściej idą do pracy. Co więcej, coraz więcej dorosłych dzieci mieszka w znacznej odległości od rodziców.

W związku z tym, rodziny muszą otrzymać większe wsparcie. Tu właśnie potrzebne stają się usługi socjalne i sieć usług opiekuńczych w społecznościach lokalnych.

Koordinacja polityki w zakresie zabezpieczenia społecznego ma zostać rozszerzona na długoterminową opiekę dla osób starszych w 2006 roku. Czy i jak takie działanie może pomóc w zarządzaniu zmianami demograficznymi?

A w szczególności, czy należy wprowadzić rozróżnienie i podział między emeryturami a zasiłkami opiekuńczymi?

Jak szkolić niezbędne zasoby ludzkie i jak zapewnić im dobrej jakości miejsca pracy w sektorze, który często charakteryzuje się niskimi pensjami i niskimi kwalifikacjami?

Jak równomiernie rozłożyć ciężar opieki nad osobami w bardzo podeszłym wieku pomiędzy rodzinę, usługodawców społecznych usług oraz inne instytucje? Co można zrobić, aby pomóc rodzinom? Co można zrobić, aby wesprzeć lokalne sieci wsparcia?

I co można zrobić, aby zmniejszyć nierówność między mężczyznami a kobietami, gdy dochodzą do wieku emerytalnego?

Jak nowe technologie mogą wesprzeć osoby starsze?

3. WNIOSEK. JAKA POWINNA BYĆ ROLA UNII EUROPEJSKIEJ?

Aby stawić czoła zmianom demograficznym, Europa powinna realizować trzy istotne priorytety:

- **Powrót do wzrostu demograficznego.** Musimy zadać sobie dwa proste pytania – **Jaką wartość mają dla nas dzieci? Czy chcemy zapewnić rodzinom, bez względu na ich strukturę, należne im miejsce w społeczeństwie europejskim?** Dzięki zdecydowanemu wdrażaniu agendy lizbońskiej (modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego, zwiększenie wskaźnika zatrudnienia kobiet oraz zatrudnienie pracowników w starszym wieku), innowacyjnym środkom służącym wsparciu przyrostu naturalnego oraz roztropnemu wykorzystaniu imigracji, Europa może stworzyć nowe szanse na inwestycje, konsumpcję i wzrost dobrobytu.
- **Zapewnienie równowagi między pokoleniami** w podziale czasu na przestrzeni życia, w rozkładzie korzyści płynących ze wzrostu, a także finansowania potrzeb wynikających z wydatków na emerytury i zdrowie.
- **Odnalezienie nowych połączeń między poszczególnymi etapami życia.** Młodzi ludzie nadal mają trudności ze znalezieniem zatrudnienia. Coraz większa liczba „młodych emerytów” chce uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym. Czas poświęcony na naukę staje się coraz dłuższy i młodzi ludzie chcą spędzać czas z dziećmi. Owe zmiany przesuwiają granice między aktywnością zawodową a jej brakiem.

Czy Unia Europejska powinna promować wymianę oraz regularną (np. roczną) analizę zmian demograficznych i jej wpływ na społeczeństwo, a także na wszystkie kierunki polityki?

Czy unijne instrumenty finansowe – a zwłaszcza fundusze strukturalne – powinny lepiej uwzględniać te zmiany? Jeśli tak, w jaki sposób?

Jak europejska koordynacja polityki zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego może lepiej uwzględniać zmiany demograficzne?

Jak europejski dialog społeczny może przyczynić się do lepszego zarządzania zmianami demograficznymi? Jaką rolę mogą odegrać organizacje społeczne oraz dialog społeczny z młodymi ludźmi?

Jak zmiany demograficzne mogą stać się integralną częścią całej wewnętrznej i zewnętrznej polityki unijnej?

W lipcu 2005 roku Komisja zorganizuje konferencję, w której udział wezmą wszyscy interesariusze, których problem dotyczy lub którzy chcą przyjrzeć się bliżej kwestiom poruszonym w niniejszej Zielonej

Księżde. Celem konferencji i Zielonej Księgi jest zgromadzenie najlepszych praktyk stosowanych przez państwa członkowskie i inne podmioty. Wyniki debaty mogą również stanowić wkład do Europejskiej Inicjatywy w Sprawie Młodzieży zaproponowanej w ramach średniookresowego przeglądu Strategii Lizbońskiej²⁰.

4. JAK BRAĆ UDZIAŁ W KONSULTACJACH

Okres konsultacji publicznych rozpocznie się 16 marca i będzie trwał do 1 września 2005 roku.

Zapraszamy Państwa do przedłożenia własnych uwag w elektronicznym formularzu, który można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod następującym adresem:

http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm.

Wszystkie informacje o charakterze osobistym pozostaną anonimowe. Organizacje prosi się o podanie danych dotyczących ich tożsamości.

Zachęcamy Państwa do stosowania elektronicznego formularza odpowiedzi, który ułatwi nam przetwarzanie Państwa opinii w czasie niniejszych konsultacji.

Możecie Państwo jednak przesłać nam uwagi pisemne pod następujący adres:

Zielona Księga w Sprawie Zmian Demograficznych

DG EMPL/E/1

J-27 01/122

Komisja Europejska

B-1049 Bruksela

²⁰ Ministrowie ds. młodzieży uzgodnili w czasie Rady z 21 lutego 2005 r. stosowanie nazwy „Europejski Pakt w sprawie Młodzieży”.

ANEKS 1

Od kilku już lat wiele kierunków polityki wspólnotowej pomagało przewidywać zmiany demograficzne:

- Europejska Strategia Zatrudnienia oraz polityka kształcenia i szkolenia zawodowego zmobilizowały osoby i instytucje do zwalczania zjawiska porzucania szkół przez uczniów oraz do podnoszenia poziomu szkolenia początkowego młodych osób²¹, a także do promowania „aktywnego starzenia się”, stopniowego podnoszenia średniego wieku emerytalnego²² oraz poprawy jakości miejsc pracy. W tym obszarze jednak daleko Unii do osiągnięcia wyznaczonych celów.
- Reforma systemów zabezpieczenia społecznego. Wspólne cele reformy systemów emerytalnych przyjęte w 2001 roku wzywają do zachowania solidarności między pokoleniami oraz uzyskania równowagi między emerytami a osobami zatrudnionymi. Rozszerzenie koordynacji na opiekę zdrowotną i długookresową opiekę nad osobami starszymi pomoże rozwinąć to podejście. Europejska Strategia na rzecz Integracji Społecznej przyjęła cele dotyczące zwalczania ubóstwa wśród dzieci i rodzin.
- Poszanowanie zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnienie tej kwestii we wszystkich kierunkach polityki unijnej (*gender mainstreaming* – włączanie problematyki płci do głównego nurtu polityki). Środki pomagające osiągnąć lepszą równowagę praca–życie osobiste odgrywają istotną rolę w podnoszeniu stopy zatrudnienia. Na przykład w 2002 roku Rada Europejska w Barcelonie wezwała państwa członkowskie do opracowania struktur opieki nad dziećmi. Dialog społeczny podsumował umowy dotyczące urlopu wychowawczego i pracy w niepełnym wymiarze godzin, które wdrożono w formie dyrektyw. Pomimo tych postępów nadal pozostaje wiele do zrobienia, co pokazuje niski wskaźnik wykorzystania urlopów wychowawczych przez mężczyzn i bariery w dostępie kobiet do wysokiej jakości zatrudnienia.
- Zwalczanie dyskryminacji. Od roku 2000 ramy ustawodawcze objęły wszelką dyskryminację w zatrudnieniu i propagowały różnorodność.
- Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej wzywają do bardziej trwałego wzrostu poprzez zmniejszenie zadłużenia publicznego i wdrażania solidnej polityki. Wielostronny nadzór wdrażania Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej oraz Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu obejmuje ocenę trwałości finansów publicznych. Podjęto prace w Komitecie Polityki Gospodarczej nad dokonaniem pomiarów średniookresowego i długookresowego wpływu starzenia się społeczeństwa na gospodarkę i budżet.
- Od kilku lat rozwija się wspólne podejście do polityki imigracji, w tym imigracji ekonomicznej.
- Fundusz Społeczny jako narzędzie wspierające Strategię Zatrudnienia, a także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego propagują rozwój opieki nad dziećmi i lepsze „zarządzanie wiekiem” w firmach.
- Program ramowy w zakresie badań wspiera wiele projektów związanych ze starzeniem się społeczeństwa i zmianami demograficznymi, koncentrując się w szczególności na badaniach klinicznych nad chorobami dotykającymi osoby w bardzo podeszłym wieku oraz wpływem tych chorób na systemy opieki zdrowotnej. Program ramowy obejmuje również badania nad trendami demograficznymi w Europie.

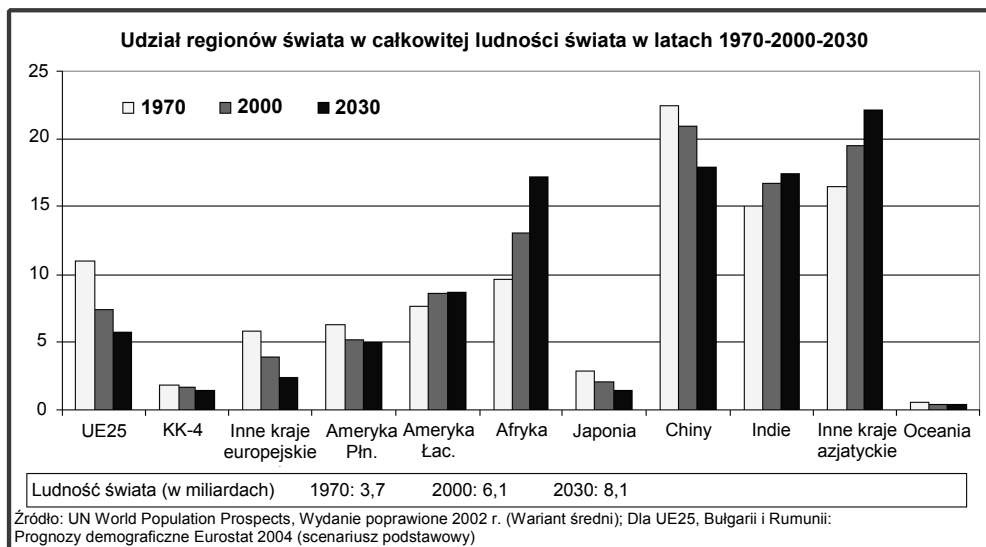
²¹ Wytyczna 4, Decyzja Rady z 22 lipca 2003 r. (Dz. U. L 197, 5.8.2003, str.13).

²² Wytyczna 5.

ANEKS 2

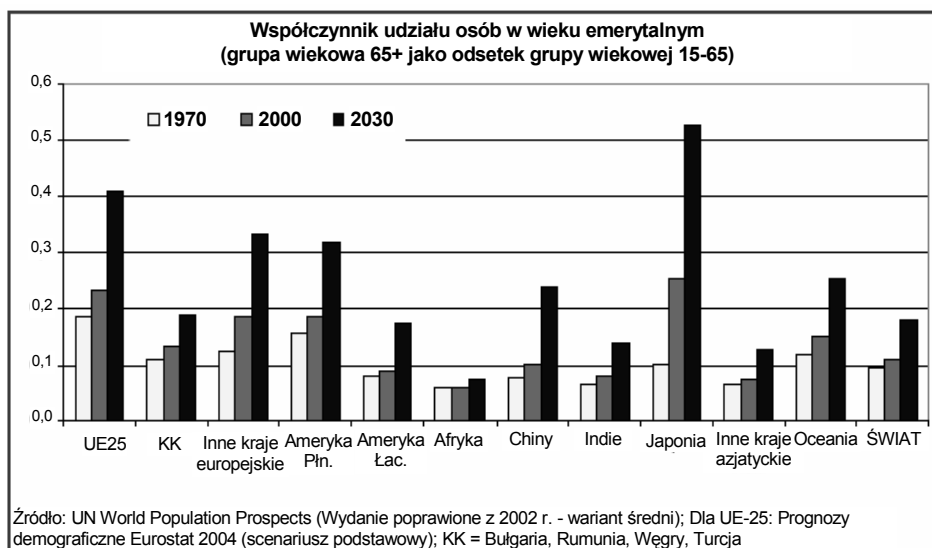
Wykres 1. Unia Europejska na świecie	135
Wykres 2. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	135
Wykres 3. Udział najmłodszej i najstarszej grupy wiekowej w ludności Europy	136
Wykres 4. Starzenie się ludności Europy	137
Wykres 5. Wielkość najmłodszej (15–24) i najstarszej (55–64) grupy wiekowej osób w wieku produkcyjnym	138
Wykres 6. Zmiany w medianie i w przeciętnym wieku w UE-25 w latach 1950–2050	138
Wykres 7. Przekrój wzorców starzenia się Unii Europejskiej	139
Wykres 8. Tendencje w dzietności	140
Wykres 9. Tendencje w dzietności w UE w latach 1960–2003	141
Wykresy 10 i 11. Tendencje w zakresie oczekiwanej długości życia w momencie narodzin	142
Wykresy 12 i 13. Oczekiwana długość życia w wieku lat 60 (1960–2002)	143
Wykres 14. Tendencje w migracji netto	144

WYKRES 1. UNIA EUROPEJSKA NA ŚWIECIE



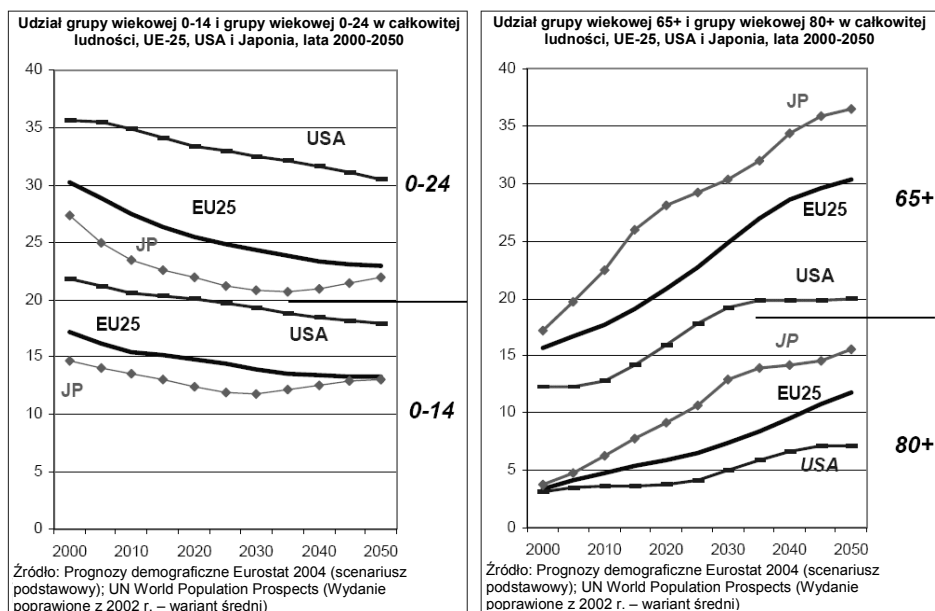
Wykres 1 pokazuje, że udział liczby ludności UE25 w liczbie ludności świata w latach 2000–2030 prawdopodobnie spadnie z 12% do 6%. Inne regiony również odczują spadek liczby ludności. Afryka najprawdopodobniej stanie się nowym ludnościowym gigantem. Oczekuje się, że udziały Indii i pozostałych krajów azjatyckich również wzrosną. Rosnący rozmiar liczby ludności innych regionów świata może wpłynąć niekorzystnie na znaczenie regionów europejskich i zmniejszyć wpływ Europy na resztę świata.

WYKRES 2. WSPÓLCZYNNIK ZALEŻNOŚCI DEMOGRAFICZNEJ DLA LUDZI STARSZYCH



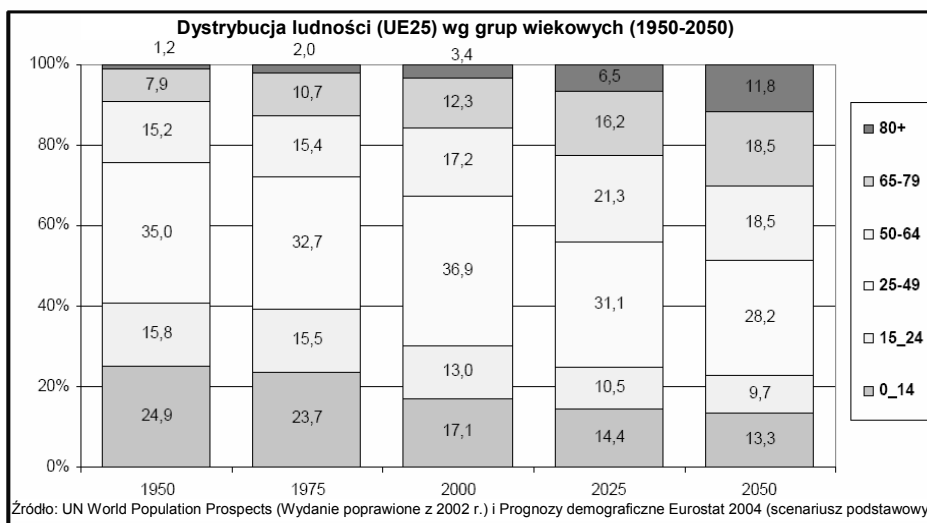
Wykres 2 pokazuje, że współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi będzie stanowił wyzwanie globalne przez następne trzydzieści lat, z wyjątkiem krajów afrykańskich. Presja będzie najsilniejsza w Japonii i w Europie. Oznacza to, że problem ten istnieje nie tylko w UE25, ale że również wszystkie rozwinięte regiony świata są zmuszone do zmiany polityki i uzgodnień instytucjonalnych, tak aby rozwiązać problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa.

WYKRES 3. UDZIAŁ NAJMŁODSZEJ I NAJSTARSZEJ GRUPY WIEKOWEJ W LUDNOŚCI EUROPY



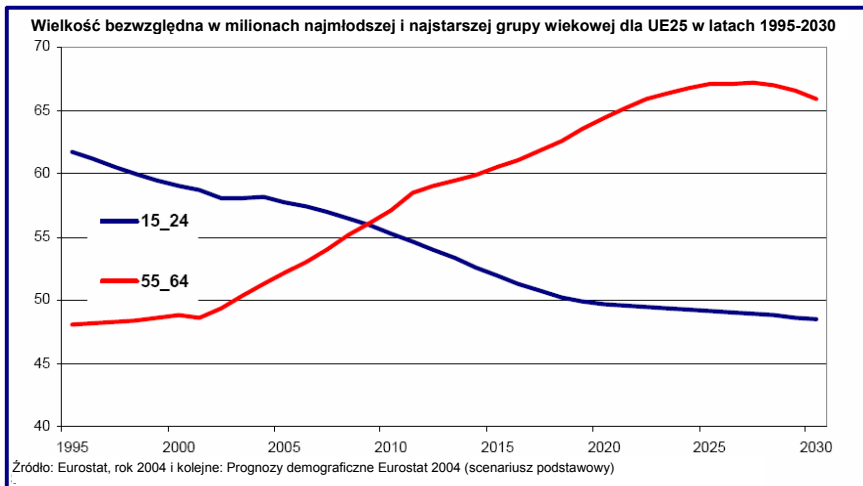
Wykres 3 przedstawia udziały dwóch najmłodszych i dwóch najstarszych grup wiekowych w latach 2000–2050 dla Japonii, USA i UE-25. We wszystkich trzech przypadkach zaobserwować można istotny spadek udziału młodszych grup, podczas gdy udział grup starszych wzrósł. Główną implikacją tych trendów jest to, że ogólne zapotrzebowanie na opiekę będzie musiało zostać coraz częściej przesunięte z osób młodych na starsze. Jedynym sposobem na poradzenie sobie z owym potencjalnie ogromnym wzrostem zapotrzebowania ze strony grup starszych jest opracowanie polityki aktywnego starzenia się społeczeństwa.

WYKRES 4. STARZENIE SIĘ LUDNOŚCI EUROPY



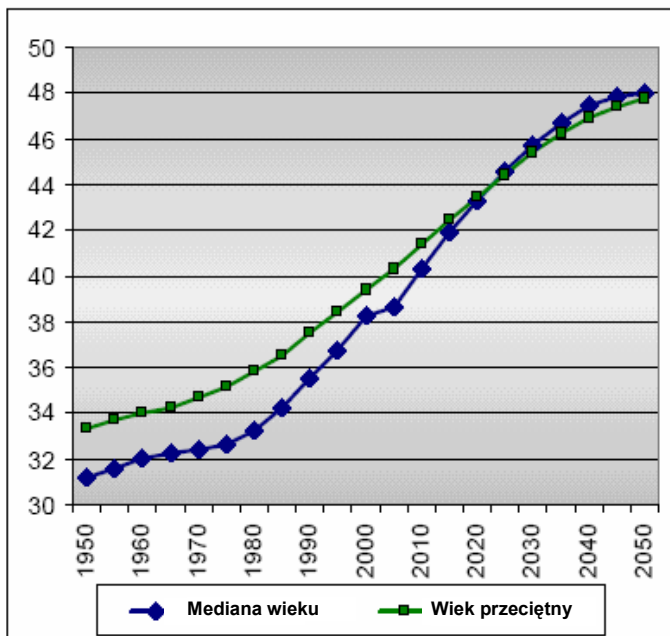
Wykres 4 pokazuje, że starzenie się ludności wywiera istotny wpływ na strukturę wiekową ludności Europy. W miarę jak pokolenie wyżej demograficznego przesuwają się w górę piramidy wieku, starsze grupy stają się liczniejsze niż młodsze. Całkowita liczba ludności w UE-25 wzrosła z 350 milionów w 1950 r. do 418 milionów w 1975 r., a następnie do 450 milionów w 2000 r. Oczekuje się, że w roku 2025 liczba ludności wzrośnie do 470 milionów osób, jednak później prawdopodobnie spadnie do 449 milionów w 2050 r. Innymi słowy, minie jeszcze dwadzieścia lat, zanim starzenie się społeczeństwa zacznie wywierać negatywny skutek na bezwzględną liczbę ludności. Z drugiej strony starzenie się społeczeństwa wywrze wpływ na rozkład wiekowy znacznie wcześniej, dlatego też warto wcześniej zwrócić uwagę na rynek pracy, sektor opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej.

WYKRES 5. WIELKOŚĆ NAJMŁODSZEJ (15-24) I NAJSTARSZEJ (55-64) GRUPY WIEKOWEJ OSÓB W WIEKU PRODUKCYJNYM

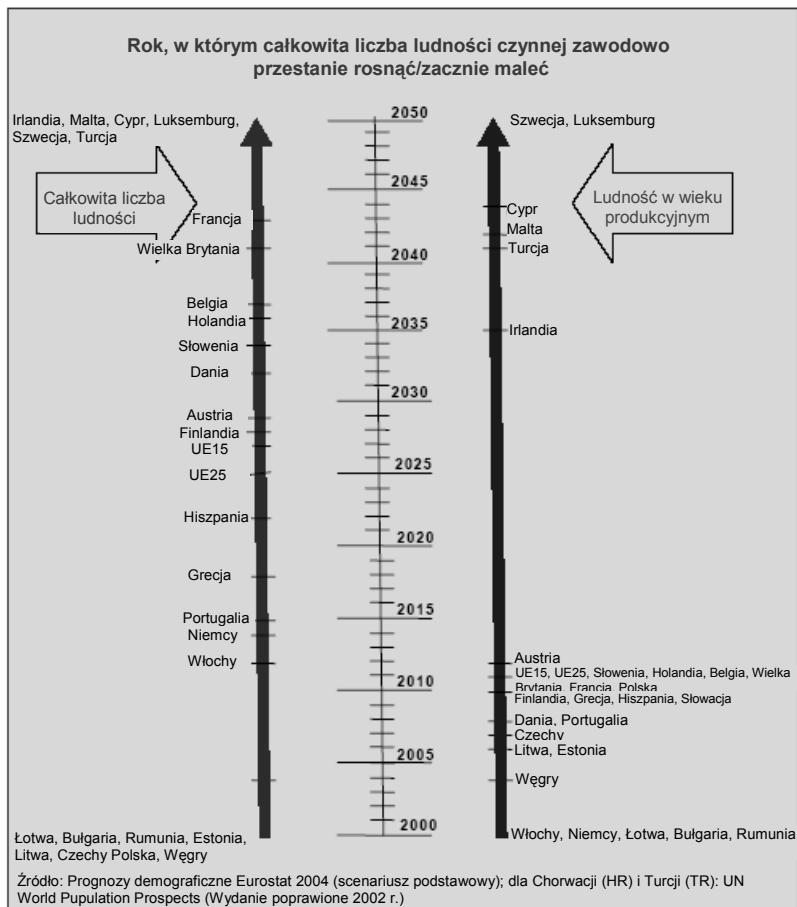


Wykres 5 pokazuje, że około roku 2009 rozmiar najmłodszej grupy wiekowej osób w wieku produkcyjnym spadnie gwałtownie poniżej rozmiaru grupy najstarszej. Oczekuje się, że w roku 2050 będzie 66 milionów osób w wieku 55–64 lat i jedynie 48 milionów osób w wieku 15–24 lat. Oznacza to, że liczba ludności w wieku produkcyjnym zacznie spadać niedługo po roku 2010, a także że rynek pracy coraz bardziej będzie musiał polegać na pracownikach starszych. Wykres ilustruje, jak ważna jest poprawa umiejętności poszukiwania pracy przez starszych pracowników, w celu przygotowania rynków pracy do zjawiska starzenia się społeczeństwa.

WYKRES 6. ZMIANY W MEDIANIE I W PRZECIĘTNYM WIEKU W UE-25 W LATACH 1950–2050

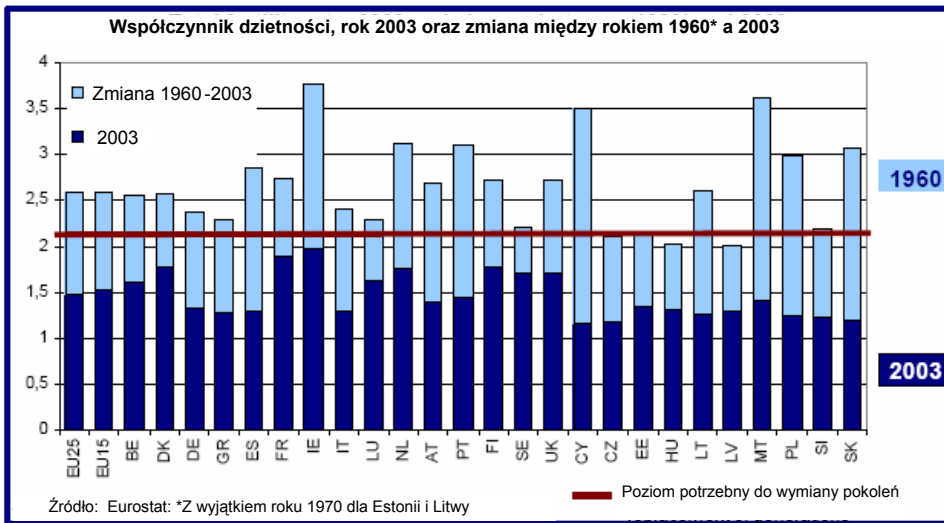


WYKRES 7. PRZEKRÓJ WZORCÓW STARZENIA SIĘ W UNII EUROPEJSKIEJ



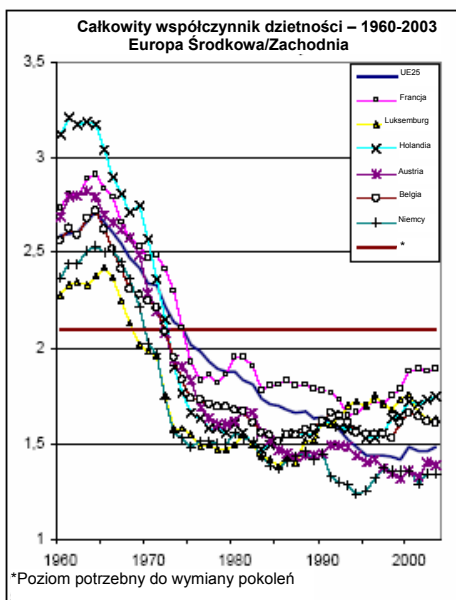
Wzorce starzenia się społeczeństwa są różne w różnych krajach Unii. Oś wykresu 7 pokazuje lata, w których całkowita liczba ludności oraz liczba ludności w wieku produkcyjnym w każdym z państw członkowskich ma przestać rosnąć i zacząć spadać. Wszystkie państwa członkowskie będą musiały poradzić sobie z wyzwaniem starzenia się społeczeństwa, jednak nie jednocześnie i nie w tym samym stopniu. Spadek całkowitej liczby ludności w krajach UE25 ma nastąpić do roku 2025 i poprzedzi go spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, który rozpocznie się już w 2011 roku.

WYKRES 8. TENDENCJE W DZIETNOŚCI

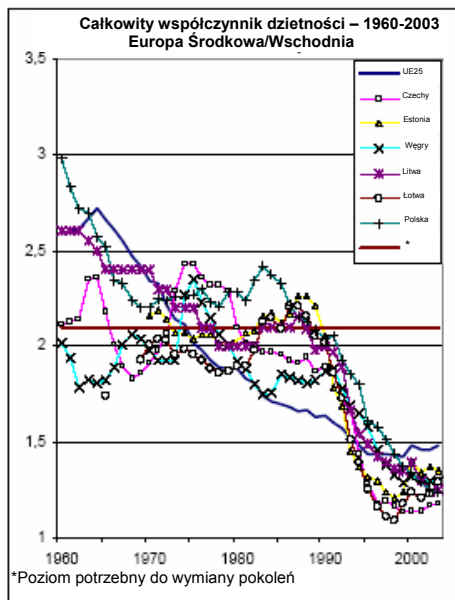


Wykres 8 pokazuje, że w 1960 roku współczynnik dzietności w prawie wszystkich państwach członkowskich plasował się powyżej poziomu wymiany pokoleń – 2,1 – z dość wysokim marginesem, podczas gdy dziś (2003) wskaźnik spadł prawie wszędzie poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. Uderzająca jest również obecna luka w dzietności między niektórymi z nowych państw członkowskich a resztą UE. Większość demografów oczekuje, że nastąpi najbardziej prawdopodobny scenariusz, w którym kraje odstające od średniej dogonią poziom państw UE15.

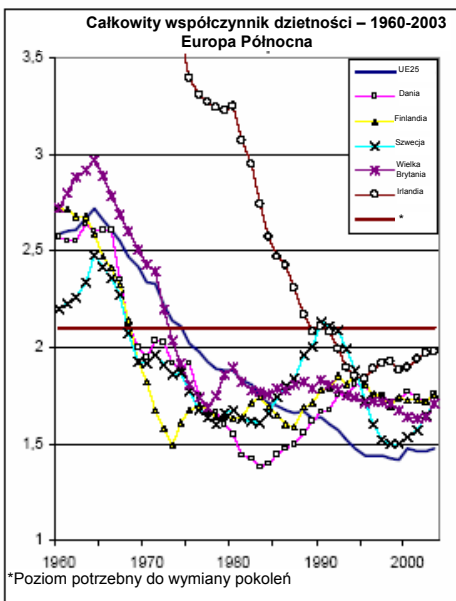
WYKRES 9. TENDENCJE W DZIETNOŚCI W UE W LATACH 1960–2003



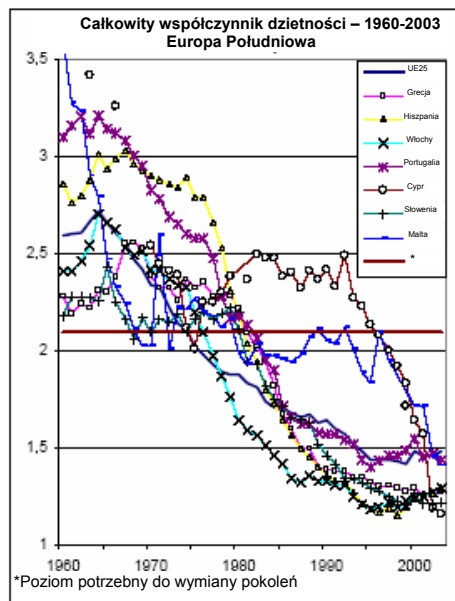
Źródło: Eurostat



Źródło: Eurostat



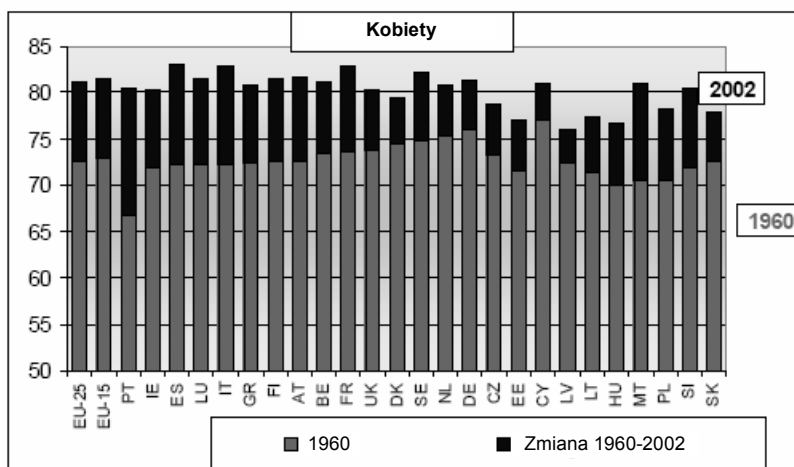
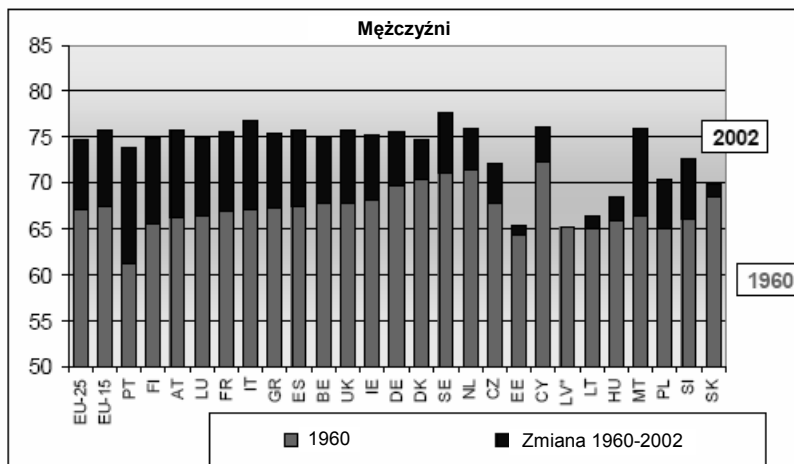
Źródło: Eurostat



Źródło: Eurostat

Wykres 9 pokazuje różne wzorce spadku dzietności w Europie. Spadek dzietności nastąpił najpierw w Europie Północnej i Zachodniej, a następnie w Europie Południowej – z prawie 10-letnim opóźnieniem – i z 20-letnim opóźnieniem w Europie Środkowej. Pomimo owych opóźnień, wskaźnik dzietności w Europie Południowej i Środkowej jest obecnie niższy niż w Europie Zachodniej i Północnej. Oznacza to, że różne części UE zasadniczo przechodzą te same przemiany, choć z istotnymi różnicami w fazach.

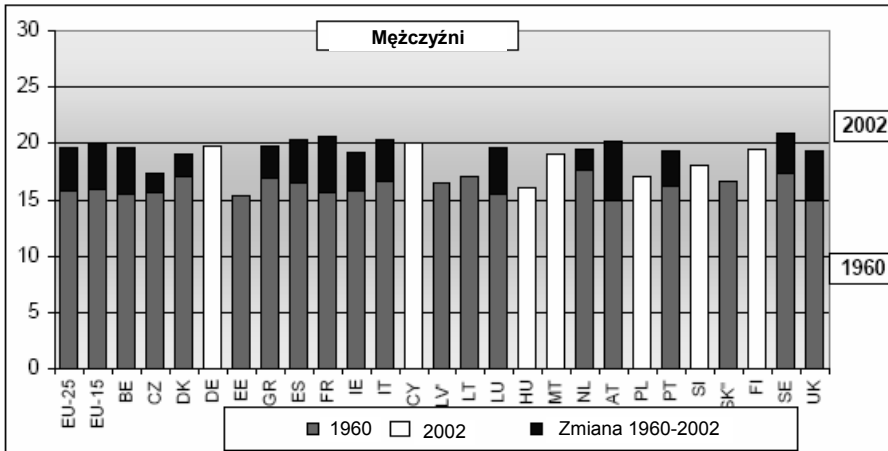
**WYKRESY 10 i 11. TENDENCJE W OCZEKIWANEJ DŁUGOŚCI ŻYCIA
W MOMENCIE NARODZIN**



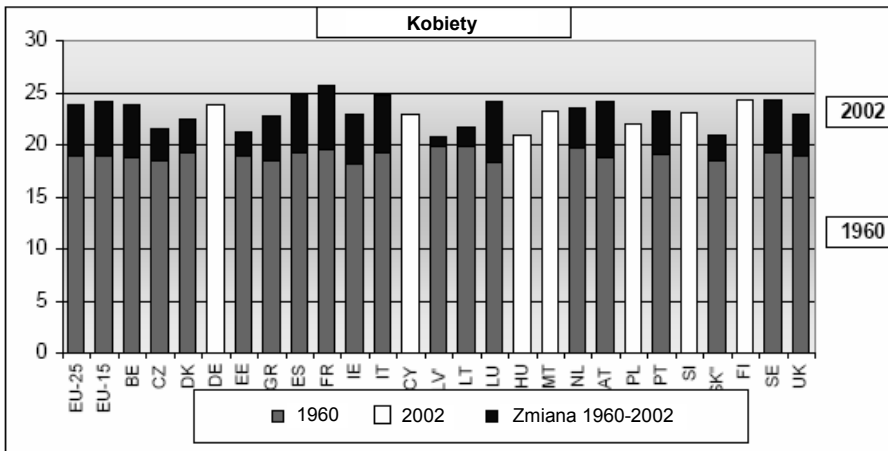
Źródło: Eurostat:

Istotne wydłużenie oczekiwanej długości życia nastąpiło w latach 1960–2002, z wyjątkiem mężczyzn w państwach nadbałtyckich. Wykresy pokazują również, że średnia oczekiwana długość życia kobiet jest o 6 lat dłuższa niż w przypadku mężczyzn. W przyszłości demografowie oczekują, że różnica w oczekiwanej długości życia mężczyzn i kobiet zmniejszy się i oczekiwana długość życia mężczyzn w państwach nadbałtyckich poprawi się w ciągu kilku dziesięcioleci, zbliżając się do ogólnego poziomu UE. Wzrost oczekiwanej długości życia wynika ze spadku śmiertelności wszystkich grup wiekowych, a nie tylko osób w mocno podeszłym wieku.

WYKRESY 12 i 13. OCZEKIWANA DŁUGOŚĆ ŻYCIA W WIEKU 60 LAT (1960–2002)²¹



Łotwa: spadek z 16,5 w 1970 r. do 15,2 w 2002 r.
 Słowacja: spadek z 16,6 w 1960 r. do 16,4 w 2002 r.
 Źródło: Eurostat

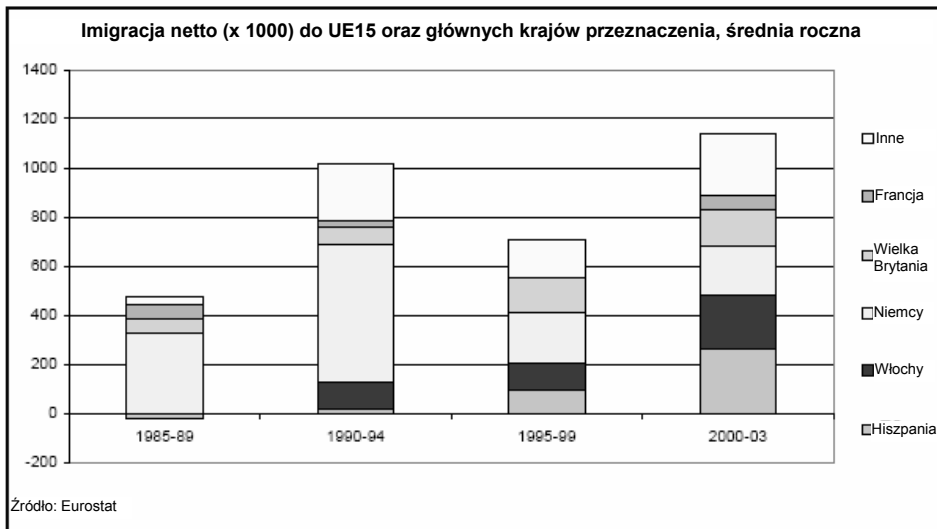


Zgodnie z wykresami 12 i 13, oczekiwana długość życia w wieku 60 lat w latach 1960–2002 zwiększyła się prawie wszędzie, z wyjątkiem mężczyzn na Łotwie i na Słowacji. Różnice w wieku 60 lat są mniejsze niż przy narodzinach zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet. Oczywiście jest również to, że w tym okresie luka między oczekiwaną długością życia mężczyzn i kobiet jeszcze się powiększyła. Niemniej jednak nowa prognoza według punktu odniesienia zakłada, że owa luka, mierzona według oczekiwanej długości życia w momencie narodzin, zacznie się kurczyć z 6,3 roku w 2002 roku do 5,2 roku w 2050 roku.

²¹ Dla Niemiec, Cypru, Węgier, Malty, Słowenii i Finlandii brak danych za rok 1960.

WYKRES 14. TENDENCJE W MIGRACJI NETTO

Wykres 14 pokazuje rosnącą wagę migracji jako źródła wzrostu liczby ludności. Co więcej, bez migracji nasza całkowita liczba ludności już zaczęłaby spadać. Do momentu, w którym imigranci będą wykazywać wyższy wskaźnik dzietności niż ludność miejscowa, imigracja może spowodować wzrost przyrostu naturalnego.



Wykres 14 pokazuje również, że w przeszłości Niemcy były zawsze najczęściej wybieranym kierunkiem migracji osób pochodzących z Europy Wschodniej. Jednak Niemcy zostały ostatnio wyprzedzone przez Wielką Brytanię, Włochy i Hiszpanię. Znaczna część imigrantów hiszpańskich pochodzi z Ameryki Południowej, podczas gdy do Wielkiej Brytanii i Irlandii udają się osoby migrujące z Azji. Znaczna część migracji ma miejsce w wyniku łączenia się rodzin.

g. Memorandum do Komitetu Ministrów w sprawie przyszłych działań Rady Europy w dziedzinie demografii

Przyjęte na dziesiątym spotkaniu Europejskiego Komitetu Demograficznego Strasburg, 1–2 grudnia 2005

Decyzja o zakończeniu działalności Europejskiego Komitetu Demograficznego (CAHP) powoduje powstanie szeregu kwestii, które były omawiane podczas 10. spotkania CAHP, zorganizowanego 1–2 grudnia 2005 r.. Komitet pragnie przekazać pod uwagę Komitetowi Ministrów następujące zagadnienia:

1. Będzie istniała ciągła potrzeba uwzględnienia aspektu demograficznego w pracach Rady Europy przy jej zasadniczych działaniach

Kwestie demograficzne zajmują ważne miejsce w programie polityki wszystkich państw członkowskich Rady Europy i będą je zajmować w przewidywalnej przyszłości. Rządy i Parlamenti państw członkowskich stają dziś przed niespotykanymi dotąd wyzwaniami w dziedzinie demografii i w odpowiedzi na nie poszukują metod przeprowadzenia reformy systemu ubezpieczeń społecznych i opieki zdrowotnej, w celu zwiększenia udziału siły roboczej, podniesienia wieku emerytalnego i wprowadzenia polityki pro-dzinnej.

Rada Europy zajmuje wyjątkowe miejsce, umożliwiające wsparcie europejskich decydentów w określaniu odpowiedzi na wspólne kwestie, takie jak starzenie się ludności, solidarność międzypokoleniowa, niska i późna dzietność, zwiększenie bezdzietności, zmiana struktury rodziny, marginalizacja grup słabych społecznie i integracja migrantów i mniejszości. W nadchodzących latach Rada Europy będzie w dalszym ciągu potrzebowała znaczącego wkładu demograficznego wspierającego jej prace w dziedzinie praw człowieka, demokracji, spójności społecznej i migracji.

2. Działania demograficzne będą w dalszym ciągu ważne politycznie

Rada Europy w dalszym ciągu będzie zaangażowana w dostarczanie wsparcia technicznego krajom, dla których jest ono konieczne ze względu na istotne kwestie polityczne. Opracowania demograficzne i wsparcie techniczne (w postaci na przykład monitorowania spisów ludności, tworzenia prawidłowych spisów wyborców i obywateli, wyznaczania granic okręgów wyborczych itp.) przyczyniają się do zapobiegania możliwych konfliktów i wzmacniania rządów prawa i demokracji w tych krajach. Obecnie działania z zakresu monitorowania spisów trwają w Mołdawii i administrowanym przez misję Narodów Zjednoczonych Kosowie, podczas gdy w Albanii członkowie CAHP zostali wezwani do wspierania swoją wiedzą wyznaczania granic stref wyborczych.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, podobnie jak przy wielu okazjach w przeszłości, będą dalej wykorzystywać w swojej pracy odpowiednie badania demograficzne. Pomoże im to w zidentyfikowaniu perspektyw demograficznych reformy społecznej w celu przedstawienia zaleceń dotyczących strategii społecznych i zmian instytucjonalnych w odpowiedzi na te wyzwania demograficzne.

3. Europejska Sieć Demograficzna (EPN) – tanie rozwiązanie współpracy demograficznej

Rada Europy ma w Europejskiej Sieci Demograficznej (EPN) gotową infrastrukturę ułatwiającą regularną wymianę danych i badań między demografami w Europie. EPN wymaga jedynie nieznacznych środków finansowych i może być z łatwością wykorzystana jako podstawa realizacji zapotrzebowania organów Rady Europy na ciągły wkład demograficzny wspierający jej działania.

Europejski Komitet Spójności Społecznej zdecydował o stworzeniu małego doradczego panelu demograficznego z zamiarem podtrzymania swoich kontaktów roboczych z demografami europejskimi. O ile

rola tego panelu wciąż oczekuje na określenie, wydaje się słuszne, by rola utrzymania Europejskiej Sieci Demograficznej spoczywała na tym organie doradczym.

4. Rocznik Demograficzny – niezbędne narzędzie europejskich decydentów

Europejski Komitet Demograficzny wydawał Rocznik Demograficzny przez ostatnie 30 lat. Ta publikacja jest sztandarową publikacją Komitetu, wyjątkową w Europie, szeroko cytowaną w świecie demografii i rozpoznawalną ze względu na jej wysokie standardy profesjonalizmu. Poważną stratą byłoby zaprzestanie wydawania tej, posiadającej ustaloną pozycję i wciąż ulepszanej pod względem jakości, publikacji. Powinno się szukać alternatywnych sposobów jej tworzenia, bez kosztów dla ogólnego budżetu Rady Europy, w dobrowolnym wkładzie państw członkowskich lub poprzez ustalenia z innymi organizacjami międzynarodowymi lub krajowymi instytucjami demograficznymi. Bez względu na znalezione środki finansowania tej publikacji, Komitet zaleca, aby pozostawała ona pod egidą Rady Europy.

5. Wniosek do Komitetu Ministrów

Wyrażając żal z powodu podjętej decyzji o zakończeniu działań Komitetu Demograficznego w ramach Rady Europy, Europejski Komitet Demograficzny proponuje Komitetowi Ministrów wydanie Sekretariatowi polecenia:

1. Znalezienia koniecznych zasobów finansowych i osobowych podczas stadium przejściowego przypadającego na pierwsze dwa miesiące roku 2006 w celu umożliwienia:
 - wydania Rocznika Demograficznego wraz z towarzyszącą mu płytą CD-rom;
 - sfinalizowania i druku badań prowadzonych w 2005 roku przez Europejski Komitet Demograficzny. Na badania te składa się jedno studium dotyczące wyludnienia i jedno studium na temat nadchodzących w Europie trendów demograficznych;
 - sfinalizowania i wydania publikacji i materiałów z Europejskiej Konferencji Demograficznej 2005 „Wyzwania demograficzne dla spójności społecznej”.
2. Zbadania możliwości kontynuowania przygotowań i publikacji przyszłych wydań Rocznika Demograficznego w odmienny od obecnego sposób albo poprzez ewentualny dobrowolny wkład państw członkowskich, albo poprzez ewentualne porozumienie z innymi organizacjami.
3. Zbadania możliwości utrzymania działalności Europejskiej Sieci Demograficznej w formie wirtualnej i opartej o Internet, która wymagałaby mniejszych nakładów finansowych dla Sekretariatu.