

**Patrycja Matusz-Protasiewicz, Leszek Kwieciński**

Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski<sup>1</sup>  
Institute of International Studies, University of Wrocław

## ***Kształtowanie lokalnych polityk integracji imigrantów — działania władz Gdańska i Wrocławia<sup>2</sup>***

### ***Streszczenie***

W badaniach migracyjnych można zaobserwować zwrot ku lokalności oraz zainteresowanie rolą władz miejskich w wielopoziomowym zarządzaniu migracjami. Miejskie polityki integracyjne są narzędziem przyciągającym migrantów. Polityki integracyjne (prowadzone na przykład we Wrocławiu i w Gdańsku) oraz ich narzędzia (strategie, plany, programy) są przykładem polityk publicznych. Łączenie polityki integracyjnej z polityką publiczną należy wiązać z jej aspektem przedmiotowym (integracja społeczna, rynek pracy, pomoc społeczna) oraz podmiotowym (decydowanie między poziomami, udział partnerów społecznych i organizacji obywatelskich). W literaturze przedmiotu pojawiają się opracowania, w których autorzy wskazują, że polityka skoncentrowana na realizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego staje się polityką wielowymiarowego (wielopoziomowego) rozwoju społecznego lub — w skrócie — polityką rozwoju (np. Szarfenberg, 2011). Warto zastanowić się, jakie są relacje przedmiotowo-podmiotowe między polityką integracji, poli-

---

<sup>1</sup> Instytut Studiów Międzynarodowych UWr, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław; adresy elektroniczne autorów: patrycja.matusz-protasiewicz@uwr.edu.pl, leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl.

<sup>2</sup> Artykuł jest efektem badań przeprowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, konkurs Opus 11, pt. *Instytucjonalizacja europejskiej ramy polityki integracji imigrantów w metropoliach Europy Środkowo-Wschodniej. Studia przypadków: Budapeszt, Praga, Warszawa* (UMO 2016/21/B/HS5/02039).

tyką publiczną a polityką rozwoju. Oznacza to przejście od statycznego do dynamicznego ujęcia działań publicznych realizowanych na poziomie lokalnym, które łączy zasoby endogenne (instytucje, strategie, środki) — *administration pull* — z czynnikami egzogennymi (migranci, rynek, sieci) — *market push*.

**Słowa kluczowe:** polityka publiczna, polityka integracji migrantów, lokalne strategie integracyjne, zarządzanie różnorodnością, Gdańsk, Wrocław

## *Wprowadzenie*

Od 2015 roku można zaobserwować w Polsce wzmożone zainteresowanie kwestiami związanymi z migracjami, dotyczy to przede wszystkim dyskusji na temat europejskiego kryzysu migracyjnego oraz napływu pracowników zarobkowych, głównie z Ukrainy. Ten intensywny napływ migrantów do Polski jest nowym wyzwaniem szczególnie dla władz samorządowych. Polska jest krajem, który nie wypracował spójnej polityki zarządzania migracjami, dlatego władze samorządowe działają w sytuacji braku ram polityki publicznej w tym obszarze. Mimo nieprowadzenia działań na poziomie krajowym władze polskich miast podejmują pierwsze próby tworzenia strategii integracyjnych odpowiadających potrzebom lokalnym.

W niniejszym artykule podjęto analizę procesu kształtowania lokalnych strategii integracji migrantów w Gdańsku i we Wrocławiu, używając stadialnego modelu tworzenia polityki publicznej. Celem jest wykazanie relacji między aktorami państwowymi i prywatnymi uczestniczącymi w tym procesie, w wymiarze wertykalnym i horyzontalnym, uwzględniając założenia modelu wielopoziomowego zarządzania (MLG). Poza samym procesem kształtowania wspomnianych lokalnych strategii integracji migrantów autorzy szukają odpowiedzi na pytania, jakie były główne przyczyny rozpoczęcia prac nad tymi dokumentami oraz jakie są ich założenia definicyjne, cele, narzędzia oraz źródła finansowania.

W pierwszej części tekstu zostanie przedstawiony proces tworzenia polityk publicznych oraz różne ujęcia *governance*, a w drugiej nastąpi omówienie zwrotu ku lokalności, czyli zainteresowania rolą władz lokalnych w wielopoziomowym zarządzaniu polityką integracji migrantów. Na koniec zostanie podjęta próba porównania działań prowadzonych w tym obszarze przez władze Gdańska i Wrocławia.

## *Polityka integracji imigrantów — od procesu governance do polityki publicznej na poziomie lokalnym*

Każda polityka, niezależnie od tego, na jakim poziomie jest projektowana i wdrażana, to wynik bardzo złożonych procesów społeczno-polityczno-gospodarczych. Jak zauważył James N. Rosenau (2003, s. 223), świat znalazł się w okresie niezwyklej złożoności, w którym to oddziałują i zderzają się ze sobą różnorodne siły: globalizacja i lokalizacja, centralizacja i decentralizacja, integracja i fragmentaryzacja. Państwa europejskie zaczęły być poddawane tym procesom w okresie po drugiej wojnie światowej, kiedy to rozpoczął

się spektakularny, a jednocześnie najbardziej złożony proces integracji europejskiej. Nie wnikając szczegółowo w etapy czy fazy tego procesu, można założyć, że jego dynamika, szczególnie od lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, a więc od momentu rewolucji informatyczno-komunikacyjnej, przyjęła nowe formy. Procesy integracyjne zachodzące na kontynencie europejskim zaczęły przybierać postać transformacyjną, co oznacza, że przekształcają naturę aktorów i relacje zachodzące między nimi (poziom supranarodowy, narodowy, regionalny i lokalny), a także odnoszą się do wielu sfer: społecznej, politycznej, kulturowej, religijnej, ideologicznej itp. (Schmitter, 2004, s. 47). Można zatem stwierdzić, że integracja europejska jest procesem, który pozwala aktorom w niego zaangażowanym poszukiwać równowagi, adaptowalności do zmieniających się warunków wewnątrz i na zewnątrz systemu. W procesie integracji europejskiej dochodzi bowiem do permanentnej emergencji zdarzeń i stanów, które oddziałują na wszystkie podmioty w nim uczestniczące.

Ta stała konieczność utrzymywania równowagi ma umożliwić zachowanie stabilności, a zatem trwanie i rozwój. Aby wielokrotnie złożony podmiotowo i procesowo system UE mógł zachować stan równowagi, niezbędne jest umiejętne zarządzanie procesami wewnętrznymi. W tym miejscu trzeba wspomnieć o koncepcji zarządzania, która jest charakterystyczna dla złożonych systemów politycznych znajdujących się w ciągłym procesie wyłaniania. Zarządzanie, czyli *governance*, na użytek niniejszego opracowania jest rozumiane jako kolektywne rozwiązywanie problemów w przestrzeni publicznej, w tym przypadku europejskiej (Caporaso, 1996, s. 29). Odnosząc się nieco głębiej do tematyki zarządzania europejskiego, można wymienić jego trzy specyficzne nurty: *transformation of governance*, *interactive governance* oraz *experimentalist governance*.

W pojęciu *transformation of governance* wskazuje się, iż integracja przesuwaa dystrybucję kompetencji między wieloma poziomami władztwa, ale także między sferą publiczną i prywatną, co jest szczególnie istotne dla polityki integracji imigrantów, w której kluczowymi aktorami, co autorzy zamierzają wykazać w dalszej części artykułu, stają się władze regionalne, lokalne oraz organizacje pozarządowe. Oznacza to, że charakter państwa, jego struktur i procesów polityczno-gospodarczych jest transformowany na inne podmioty pozapaństwowe (Kohler-Koch, 1996, s. 360; Sabel, Zeitlin, 2012, s. 10; Torfing, Peters, Pierre, Sorensen, 2012, s. 126).

Dopełnieniem powyżej koncepcji jest *interactive governance*. Termin ten oznacza konieczność zarządzania interaktywnymi arenami, z których powstają różnego rodzaju sieci (np. sieci miast CLIP, EUROCITIES) czy partnerstwa (np. publiczno-prywatne, Europejski Fundusz Azylu Migracji i Integracji). Ideą takiego zarządzania jest formułowanie, promowanie i osiąganie wspólnych celów za pomocą środków wymiany, wdrażania i mobilizowania idei, regulacji, zasobów i aktorów, np. w formie otwartej metody koordynacji.

W konsekwencji powyższych rozważań należy odnieść się bezpośrednio do koncepcji *experimentalist governance*, czyli do odwoływania się do innowacyjnych metod w zarządzaniu złożonymi procesami. Z jednej strony mowa tu zatem o wszelkiego typu nowych formach zarządzania (*new public management* czy *new public governance*), a z drugiej o zdywersyfikowanym zarządzaniu nową przestrzenią (areną) migracji w UE. Bardzo

często kluczową rolę w tej formie zarządzania odgrywają aktorzy niebędący władzami centralnymi w danym państwie.

Proces *governance*, sieci polityk czy wreszcie wielopoziomowe zarządzanie (o czym szerzej na kolejnych stronach) pozwalają wpisać te perspektywy w pojęcie polityk publicznych (Czaputowicz, 2018, s. 29), które mają dwa zasadnicze zadania. Po pierwsze, wspierają organy władzy wykonawczej w projektowaniu danej polityki (np. tworzenie rozmaitych strategii krajowych, regionalnych i lokalnych); po drugie, odgrywają zasadniczą rolę w ich implementacji i realizacji (Szarfenberg, 2013, s. 4). Oznacza to przejście od statycznego do dynamicznego ujęcia działań publicznych realizowanych na poziomie lokalnym, które łączą zasoby endogenne (instytucje, strategie, środki) — *administration pull* — z czynnikami egzogennymi (migranci, rynek, sieci, instytucje i działania supranarodowe) — *market push*. Polityki publiczne umożliwiają wówczas ocenę tworzenia tych działań jako procesu złożonego z sekwencji kilku faz lub stadiów — jest to tak zwany stadialny model tworzenia polityki publicznej (schemat 1). Model ten dzieli się na część związaną z kształtowaniem polityki publicznej oraz dotyczącą praktycznego rozwiązywania problemów, dla jakich ta polityka została skonstruowana.

**Schemat 1. Stadialny model tworzenia polityki publicznej**

Kształtowanie polityki publicznej		Rozwiązywanie problemu
Ustalanie agendy	—————>	Diagnoza problemu
Formułowanie polityki	—————>	Propozycje rozwiązań
Podejmowanie decyzji	—————>	Wybór rozwiązania
Implementacja polityki	—————>	Wdrażanie rozwiązania
Ewaluacja polityki	—————>	Monitorowanie wyników

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szarfenberg, 2013, s. 12–13.

Opisane powyżej procesy pozwalają ostatecznie na prowadzenie analiz w zakresie kształtowania polityk publicznych na poziomie lokalnym, a w tym przypadku miejskim. Jak napisała Saskia Sassen (2012, s. 45), od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku jest zauważalny proces tworzenia się sieci miast globalnych. Oznacza to, iż wiele zjawisk przestało się łączyć z ich terytorialnym desygnatem, co ułatwia przepływy, przyspiesza wymianę, zwiększa kontrolowaną i niekontrolowaną ruchliwość ludzi, zjawisk ekonomiczno-społecznych, idei. Im więcej powiązań i obiegu, tym większa rola w sieci globalnych miast, które są ogniwami współczesnej ekonomii światowej. Analizując metropolitalny rozwój Warszawy, Poznania i Wrocławia, Marek Bańczyk i Tomasz Achrem (2018) stwierdzili, że „miasto rozwija się, przyciągając kapitał, ludzi i idee z zewnątrz. Tu leży ich siła w ponowoczesnym świecie”.

Wymiar miejski nabrał także nowej dynamiki w ramach wspomnianego procesu integracji europejskiej, począwszy od 2014 roku. Wśród najważniejszych dokumentów, które o tym świadczą, należy wskazać: komunikat Komisji Europejskiej z 18 lipca 2014 roku zatytułowany *Miejski wymiar polityki UE — kluczowe elementy agendy miejskiej UE* (COM(2014)0490); rezolucję PE z 9 września 2015 roku w sprawie miejskiego wymiaru polityki UE; pakt amsterdamski ustanawiający program rozwoju miast w UE, który został uzgodniony 30 maja 2016 roku przez unijnych ministrów odpowiedzialnych za sprawy miejskie; konkluzje Rady z 24 czerwca 2016 roku w sprawie agendy miejskiej dla UE; sprawozdanie Komisji z 2016 roku na temat stanu europejskich miast czy wreszcie ostatnie sprawozdanie PE z czerwca 2018 roku w sprawie roli miast w ramach instytucjonalnych Unii (2017/2037(INI)). Warto zatem poddać analizie sposób, w jaki wybrane przypadki działań podejmowanych we Wrocławiu i w Gdańsku tworzą zręby polityk publicznych na rzecz integracji migrantów i tym samym wpisują się w przedstawione powyżej procesy.

### ***Polityka integracji migrantów — zwrot ku lokalności***

W europejskich miastach żyje obecnie około 73% mieszkańców. Rozwój miast jest magnesem przyciągającym coraz bardziej zróżnicowanych etnicznie migrantów. Różnorodność staje się cechą charakterystyczną miast, a zarządzanie nią — jednym z największych wyzwań, przed którym stoją władze lokalne.

Według Sarah Spencer (2003, s. 3): „migracja jest nieuniknioną rzeczywistością we współczesnym świecie i przynosi widoczne korzyści. Jednakże, aby zagwarantować pozytywny wpływ migracji na dobrobyt społeczny i ekonomiczny, musimy skutecznie nią zarządzać i zbudować stabilny fundament dla integracji”. Skuteczne zarządzanie przez państwo napływem migrantów angażuje wiele polityk i instytucji publicznych. Nie chodzi tu jedynie o korzystanie ze świadczeń socjalnych (co często podnoszą partie skrajnie prawicowe, wykorzystujące retorykę antyimigrancką w debacie publicznej), ale także o dostęp do rynku pracy, edukację, ochronę zdrowia, zakwaterowanie czy chociażby o potrzeby związane z wyznawaną religią, a także zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego.

Od dłuższego czasu miasta europejskie przestały w zarządzaniu integracją migrantów ograniczać swoje działania do implementacji polityk kreowanych na poziomie narodowym, stając się aktywnym aktorem rozwijającym lokalne strategie integracyjne. Integracja migrantów, nawet jeśli legislacyjnie jest tworzona na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Jak wynika z badań, migranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym (Vancluysen, Van Craen, Ackaert, 2009, s. 4–5). Dlatego to właśnie władze lokalne w największym stopniu muszą konfrontować się z wyzwaniami integracyjnymi wynikającymi z napływem migrantów.

W literaturze przedmiotu pojawia się wiele interpretacji zwrotu ku lokalności w polityce integracji migrantów. Zwraca się uwagę na konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom „superróżnorodności” czy też na presję związaną z nowymi wyzwaniami dla systemu społecznego (Alexander, 2003; Penninx, Kraal, Martiniello, Vertovec, 2004;

Vertovec, 2007). Wzmoczona aktywność władz lokalnych wiąże się również ze zmianą podejścia do kwestii integracji migrantów w państwach europejskich. W ostatnich latach władze narodowe w wielu krajach członkowskich odchodziły od modeli wielokulturowych na rzecz podejścia asymilacyjnego, z którym nie zgadzały się zarówno organizacje pozarządowe, organizacje migracyjne, jak i sami migranci. Władze lokalne skonfrontowane z codziennymi problemami migrantów coraz częściej, w opozycji do działań ustalonych na poziomie narodowym, decydują się na wprowadzenie własnej polityki integracji migrantów, odwołując się do modeli zarządzania różnorodnością czy interkulturowości (Matusz-Protasiewicz, 2013).

Ten zwrot ku lokalności wiąże się także z rozwojem modelu wielopoziomowego zarządzania (MLG) w obszarze polityk migracyjnych (Hooghe, Marks, 2001; Scholten, 2013; Zincone, Caponio, 2006). Europeizacja tego obszaru dała władzom lokalnym nowe narzędzia i umocniła ich pozycję w kształtowaniu własnych, innowacyjnych rozwiązań. Należy odnotować nie tylko wzmocnienie instytucjonalne kreowane przez Komisję Europejską, jakim jest chociażby Europejskie Forum Migracyjne czy wspieranie działań sieci miast, takich jak CLIP, EUROCITIES czy Intercultural Cities, ale również stymulowanie rozwoju lokalnych polityk migracyjnych poprzez dedykowane środki finansowe z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (wcześniej Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejski Fundusz Azylowy) (tamże). Można powiedzieć, że w zarządzaniu polityką integracji migrantów w modelu MLG w ostatnich latach wyraźnie widać intensyfikację działań na poziomie ponadnarodowym (UE) oraz właśnie tych podejmowanych przez władze lokalne, które w wielu wypadkach są realizowane z pominięciem aktywności władz narodowych (ang. *bypassing*).

Model wielopoziomowego zarządzania zakłada dużą aktywność aktorów państwowych i prywatnych z różnych poziomów administracyjnych (transnarodowy, narodowy, regionalny, lokalny) w negocjacjach zmierzających do wypracowania rozwiązań dla istniejących wyzwań społecznych czy ekonomicznych (Piattoni, 2010). W obszarze polityki integracji migrantów niezwykle ważne są działania organizacji pozarządowych, migranckich, kościołów, związków zawodowych czy pracodawców w szukaniu pragmatycznych rozwiązań wyzwań związanych z rosnącą różnorodnością, szczególnie w dużych miastach. Aktywność aktorów prywatnych zaangażowanych w tworzenie i implementację lokalnych polityk integracyjnych nie ogranicza się jedynie do wymiaru horyzontalnego, ale bardzo często dotyczy również wymiaru wertykalnego (narodowego, transnarodowego) (Matusz-Protasiewicz, 2014).

Integracja migrantów jest procesem złożonym, który opiera się zarówno na zaangażowaniu samych migrantów, jak i społeczeństw przyjmujących. W dokumencie *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów w Unii Europejskiej*, przyjętym przez Radę Europejską, podkreślono właśnie dwukierunkowość tego procesu oraz konieczność wzajemnego dostosowywania się migrantów i wszystkich osób zamieszkujących państwa UE. Jak napisał Rinus Penninx (2010, s. 23), integracja jest definiowana jako proces „stawiania się akceptowalną częścią społeczeństwa”. Podejmując działania integracyjne na poziomie lokalnym, władze mogą kierować się różnymi celami. Analizując działania miast w Europie Zachod-

niej, można wymienić następujące zadania, jakim miały służyć realizowane lokalne polityki integracyjne: 1) zarządzanie różnorodnością; 2) przeciwdziałanie konfliktom międzygrupowym (szczególnie w kontekście superróżnorodności); 3) rozwój ekonomiczny bazujący na różnorodności (Matusz-Protasiewicz, 2014). Miasta bardzo często wprowadzały lokalne polityki integracyjne jako odpowiedź na wyzwania związane z różnorodnością, ale także wykorzystywały różnorodność dla działań promocyjnych w obszarze turystyki, kultury czy ekonomii.

### ***Polityka integracji migrantów w Polsce — działania władz miejskich***

W Polsce w okresie po transformacji nie udało się wypracować zinstytucjonalizowanej polityki migracyjnej, której częścią byłaby polityka integracji migrantów. Działania dotyczące przepływów migracyjnych były podejmowane raczej *ad hoc* i dotyczyły różnych kategorii migrantów, w tym również aktywności wobec polskich emigrantów pracujących w krajach członkowskich UE. Najbardziej zinstytucjonalizowana była polityka wobec uchodźców, której elementy były skoncentrowane także na ich integracji (np. *Indywidualne Programy Integracji*) (Pawlak, 2013).

Strategiczny dokument, który miał wyznaczyć główne cele dla polityki migracyjnej Polski, został opracowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Migracji i przyjęty przez Radę Ministrów w 2012 roku: *Polityka migracyjna Polski — stan obecny i postulowane działania*. Niestety założenia wynikające z jego treści nie weszły w fazę realizacji, a sam dokument został unieważniony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2017 roku. Zarządzanie migracjami w Polsce wciąż odbywa się bez jasno sformułowanej, długofalowej strategii.

Jeśli spojrzymy na zarządzanie migracjami w ujęciu *governance*, w Polsce odpowiedzialność za ten obszar jest rozproszona między wiele instytucji. Główny ciężar spoczywa na Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departament Analiz i Polityki Migracyjnej), któremu podlega Urząd ds. Cudzoziemców, straż graniczna oraz Wydziały Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. Zadania wymienionych jednostek dotyczą głównie legalizacji pobytu na terenie RP. Jeśli chodzi o określanie kategorii osób, które mogą przebywać w kraju, oraz przysługujących im praw, a także regulowanie ich sytuacji pobytowej, obszar ten należy do kompetencji władz krajowych i ich instytucji — rola władz lokalnych jest w tym wypadku ograniczona do implementacji rozwiązań prawnych. W zakresie integracji migrantów przebywających w Polsce i zagadnień związanych z rynkiem pracy instytucją odpowiedzialną jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Kwestie edukacyjne w odniesieniu do dzieci migrantów są nadzorowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, natomiast Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego odpowiada za studentów międzynarodowych studiujących w Polsce.

Istotną rolę w formułowaniu i implementacji działań integracyjnych w Polsce odgrywają organizacje pozarządowe. Przy wykorzystaniu środków europejskich prowadzą one aktywność integracyjną, wypełniając brak działań państwowych w tym obszarze. Pozyskiwanie funduszy europejskich przez organizacje pozarządowe na działania integracyjne sta-

nowi swoją realizację wizji integracji zdefiniowanej przez Komisję Europejską (Pawlak, Matusz-Protasiewicz, 2015). Co ważne, organizacje te poza implementowaniem działań integracyjnych aktywnie uczestniczą również w (nielicznych) konsultacjach na poziomie krajowym, lokalnym oraz europejskim, a także współpracują z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak IOM czy UNHCR, kontrolując działania władz wobec cudzoziemców w Polsce.

W ostatnich trzech latach napływ migrantów zarobkowych do Polski bardzo się zintensyfikował, co ma związek przede wszystkim z dużym zapotrzebowaniem na siłę roboczą w wielu sektorach rynku pracy (usługi, budownictwo, rolnictwo), dlatego coraz większą aktywnością w obszarze zarządzania migracjami zaczęły wykazywać się organizacje pracodawców lobbujące za ułatwieniami w zatrudnianiu cudzoziemców (Konfederacja Lewiatan).

### *Gdańsk vs. Wrocław — pierwsze lokalne strategie zarządzania różnorodnością*

Miasta Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczynają proces wypracowywania lokalnych polityk integracyjnych w wyjątkowo trudnym momencie. Gwałtowny napływ migrantów do Europy spowodował radykalizację partii skrajnie prawicowych i ruchów antyimigranckich, co nie sprzyja budowaniu dialogu i ustanawianiu pragmatycznych rozwiązań w tym obszarze. Atmosfera niechęci nie ominęła również Polski. Jednocześnie migracja i napływ migrantów do Polski wydają się nieuniknione, jeśli uwzględni się trendy demograficzne, rozwój ekonomiczny oraz związane z nimi zapotrzebowanie na rynku pracy (Matusz-Protasiewicz, 2016).

Władze lokalne w dużych polskich miastach kilka lat temu podjęły próby tworzenia lokalnych strategii integracji migrantów. Analiza sposobu negocjowania takich dokumentów oraz ich treści pozwala stwierdzić, że są one: 1) wynikiem rosnącej liczby osiedlających się w miastach migrantów reprezentujących różne kategorie; 2) odpowiedzią na brak działań integracyjnych podejmowanych przez władze krajowe; 3) odpowiedzią na rosnące nastroje antyimigranckie; 4) próbą zachęcenia migrantów przyjeżdżających do Polski do osiedlenia się w konkretnym mieście (wypełnianie luk na rynku pracy).

Podjętą analizę strategii integracji migrantów przyjętych przez władze Gdańska i Wrocławia oraz sposobów dochodzenia do ich finalnego kształtu, autorzy chcą odpowiedzieć na następujące pytania: 1) jakie były przyczyny podjęcia decyzji o opracowaniu lokalnej strategii integracji migrantów; 2) jaki model integracji został przyjęty; 3) jaka jest grupa docelowa proponowanych działań; 4) jakie obszary mają być objęte strategią; 5) jaki był proces tworzenia strategii; 6) jaki jest poziom instytucjonalizacji proponowanych działań; 7) jakie będą źródła ich finansowania.

Zarówno w Gdańsku, jak i we Wrocławiu w ostatnich trzech latach odnotowano wzmożony napływ pracowników zarobkowych, głównie z Ukrainy. Trudno określić dokładną liczbę cudzoziemców mieszkających w obu miastach — wynika to z rozproszenia danych dotyczących cudzoziemców posiadających różny status prawny w Polsce. Według informa-



cji publikowanych przez Urząd ds. Cudzoziemców (stan na 1 września 2018 roku) liczba cudzoziemców posiadających dokument potwierdzający prawo pobytu w Polsce wynosi 358 836, z czego 31 482 w województwie dolnośląskim, a 15 190 w województwie pomorskim. Dane te nie uwzględniają jednak pobytów krótkookresowych obywateli Ukrainy, którzy przyjeżdżają do Polski na podstawie oświadczenia o powierzeniu zatrudnienia.

W Gdańsku i we Wrocławiu poza pracownikami zarobkowymi rośnie również grono ekspertów zatrudnionych w korporacjach międzynarodowych, studentów zagranicznych oraz dzieci obcojęzycznych w szkołach. Mimo trudności w precyzyjnym oszacowaniu liczby cudzoziemców mieszkających w obu miastach wzrost ten nie budzi zasadniczych wątpliwości.

W 2015 roku władze Gdańska podjęły decyzję o przygotowaniu dokumentu dotyczącego integracji imigrantów, argumentując ją następująco: „dziś migracje stanowią globalne wyzwanie. Także dla Gdańska. Dlatego powołałem Zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów. Teraz jest najlepszy moment, by odpowiadać na wyzwania, które stawiają przed nami migracje, a także korzystać z potencjału, który ze sobą niosą” (Zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku, 2016). *Model integracji imigrantów* został przyjęty w 2016 roku.

Potrzebę stworzenia dokumentu regulującego kwestie związane z integracją migrantów dostrzegły także władze Wrocławia, które w następujący sposób zdefiniowały główny cel w przyjętym w 2018 roku programie: „*Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego* na lata 2018–2022 jest odpowiedzią na pojawiające się nowe wyzwania i potrzeby społeczne, wynikające ze zwiększającego się udziału cudzoziemców w życiu społeczno-gospodarczym Wrocławia” (Szarycz, 2018).

Na podstawie samych tytułów przywołanych dokumentów można już zauważyć, że oba miasta w odmienny sposób określiły proces, który mają zamiar kształtować. Władze Gdańska odwołały się do procesu integracji imigrantów, co odpowiada definiowaniu tego zagadnienia przez instytucje europejskie, z kolei wóldarze Wrocławia skupili się na dialogu wielokulturowym i budowaniu relacji międzygrupowych. Analizując treść tych dokumentów i proces włączania cudzoziemców do struktury społeczeństwa przyjmującego, warto zwrócić uwagę na tendencje, które można obecnie zaobserwować w zarządzaniu różnorodnością w miastach europejskich. Integracja imigrantów obejmuje trzy zasadnicze obszary: społeczno-ekonomiczny, prawno-polityczny i kulturowy (Penninx, Caponio, Garcés-Mascareñas, Matusz-Protasiewicz, Schwarz 2014). W krajach UE toczy się dyskusja nad koniecznością redefinicji ujęcia multikulturowego. Odchodząc od multikulturalizmu, wiele państw członkowskich skłania się ku modelowi asymilacyjnemu, w którym głównym punktem ciężkości jest zdefiniowana tożsamość narodowa, do której migranci mają się dostosować (Joppke, Morawska, 2003). W toczącej się na poziomie narodowym dyskusji o modelach integracji migrantów wyraźnie widać coraz silniejsze upolitycznienie tego obszaru, które wpływa na częste zmiany koncepcji. Jak pokazują badania, władze lokalne bardzo często skłaniają się ku pragmatycznym rozwiązaniom, koncentrując się na rozwiązywaniu rzeczywistych problemów migrantów i społeczeństw lokalnych (tamże). W większości miast europejskich przyjęto model interkulturowy, w którym działania nie są nakierowane na konkretną grupę docelową (narodową/etniczną/religijną), lecz na społecz-

ność lokalną jako całość. Aktywność jest nakierowana na konkretne obszary (ang. *area-based, needs-based strategy*) i potrzeby mieszkańców. Model interkulturowy promowany przez miasta ma na celu włączenie w strukturę wszystkich mieszkańców, bez względu na pochodzenie czy status prawny (migranci krótkookresowi, osiedleńcy, ekspaci, uchodźcy). Analizując lokalny wymiar integracji, Tiziana Caponio i Davide Donatiello (2017, s. 2) w następujący sposób opisali ujęcie interkulturowe: „interkulturowość wypukła indywidualną różnorodność, a nie różnice grupowe, kładzie nacisk na interakcję i dialog, (...) dzielenie się tym, co wspólne, zamiast wykazywania tego, co jest różne”.

Taki sposób definiowania sprawia, że wiele miast w swoich dokumentach strategicznych kładzie nacisk na inkluzję wszystkich mieszkańców, co widać nawet w tytułach dokumentów, np. *We, Amsterdammers* czy *Praha — metropole všech*. Interkulturowość w strategiach miejskich oznacza wzmacnianie poczucia przynależności do społeczności lokalnej (ang. *sens of belonging*) (Zapata-Barrero, 2013).

Wspomniany sposób definiowania grupy docelowej w lokalnych strategiach integracyjnych pokrywa się z modelem przyjętym zarówno przez władze Wrocławia, jak i Gdańska. W strategii wrocławskiej czytamy: „Odbiorcami działań będą wszyscy wrocławianie, niezależnie od kraju pochodzenia czy miejsca urodzenia — Polacy i cudzoziemcy. Każdy, kto mieszka we Wrocławiu, będzie mógł skorzystać z szerokiego wachlarza działań społecznych przygotowanych w oparciu o zidentyfikowane potrzeby. Działania kierowane są zarówno do odbiorców indywidualnych, kolektywnych (np. studenci, uczniowie, nauczyciele, pracownicy), jak i instytucjonalnych”. W dokumencie gdańskim więcej uwagi poświęcono różnym kategoriom migrantów, w tym uchodźcom i osobom objętym różnymi rodzajami ochrony międzynarodowej. Postuluje się w nim podejmowanie zróżnicowanych działań dla poszczególnych kategorii w zależności od zdiagnozowanych potrzeb. Celem nadrzędnym jest jednak włączenie migrantów (wszystkich kategorii) do społeczności lokalnej.

W strategii uchwalonej w Gdańsku dużo miejsca poświęcono na kwestie definicyjne, omówienie złożoności procesu integracji oraz jego obszarów. Dokument jest znacznie obszerniejszy niż wrocławski, w którym trudno znaleźć definicję samego procesu. W obu przypadkach jest mowa o cudzoziemcach jako mieszkańcach miasta, bez zawężania działań do konkretnych grup docelowych.

W obu dokumentach (choć w gdańskim w większym stopniu) odwołano się do koncepcji integracji. Jak już wspomniano, integracja obejmuje trzy główne obszary: prawno-polityczny, społeczno-ekonomiczny i kulturowy (religijny). W pierwszym chodzi o regulacje prawne dotyczące statusu poszczególnych kategorii migrantów, praw ekonomicznych, społecznych, politycznych. Obszar ten jest kształtowany przez legislację na poziomie krajowym. Drugi (społeczno-ekonomiczny) dotyczy zagadnień, takich jak edukacja, służba zdrowia, rynek pracy, mieszkalnictwo — tu większe możliwości wspierania migrantów mają władze lokalne. Trzeci (kulturowy) to działalność organizacji migranckich, organizacji pozarządowych wspierających migrantów itd. Co ważne, aktywność we wszystkich wspomnianych obszarach dotyczy różnych poziomów społecznych (indywidualnego, kolektywnego, instytucjonalnego). Oznacza to, że w działania integracyjne są zaangażowani różnicowani aktorzy i interesariusze, którzy funkcjonują na różnych polach i w różnych rolach.

Zespoły odpowiedzialne za opracowanie obu strategii w odmienny sposób zdefiniowały wymienione obszary. W strategii wrocławskiej wskazano trzy obszary działań: edukację, integrację i bezpieczeństwo, które mają być połączone współpracą. Takie ujęcie tego zagadnienia może budzić duże wątpliwości — integracja jest bowiem pojęciem nadrzędnym, procesem, w którym zawiera się edukacja, natomiast współpraca jest narzędziem do realizacji przyjętej strategii i określonych w niej celów. Jednym z nich może być bezpieczeństwo, które wymagałoby szerszego opisanie.

Wyodrębnione w dokumencie obszary zostały podzielone na cele i działania. W obszarze edukacji autorzy postawili na „podniesienie poziomu wiedzy i wzmocnienie kompetencji międzykulturowych”, w integracji na „budowanie poczucia przynależności społecznej”, w bezpieczeństwie na „wzmacnianie bezpieczeństwa mieszkańców” (Szarycz, 2018, s. 24). Jednym z głównych celów wskazanych w strategii przyjętej we Wrocławiu jest również zbudowanie platformy i kanałów komunikacji między migrantami i społeczeństwem przyjmującym, w tym jego instytucjami.

W dokumencie wrocławskim dużo miejsca poświęcono wymiarowi kulturowemu procesu integracji. Działania są skoncentrowane na budowaniu dialogu i wzmacnianiu kompetencji wielokulturowych u zróżnicowanych odbiorców (uczniowie, nauczyciele, urzędnicy, migranci). Jak była mowa wcześniej, jest to jedynie jeden z trzech głównych obszarów integracji. W strategii nie podjęto kwestii związanych z rynkiem pracy czy dostępem do pomocy społecznej ani nie zdiagnozowano potencjalnych obszarów społeczno-ekonomicznych. Skoncentrowano się przede wszystkim na wzmacnianiu kompetencji miękkich, przeciwdziałaniu napięciom i konfliktom wynikającym z niewiedzy na temat różnic kulturowych.

W *Modelu integracji imigrantów* cel główny został określony następująco: „rozwój systemu zarządzania migrantami w instytucjach publicznych i społecznych w Gdańsku oraz wzmocnienie integracji imigrantów i imigrantek m.in. w obszarach: edukacji, kultury, pomocy społecznej, mieszkalnictwa, przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji, społeczności lokalnych, zatrudnienia i zdrowia” (Zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku, 2016, s. 45). Kwestie dotyczące edukacji, włączania migrantów w funkcjonowanie społeczności lokalnej oraz przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji, podobnie jak w przypadku strategii wrocławskiej, zostały oparte na podnoszeniu kompetencji różnych grup docelowych. Interesujące jest uwzględnienie w dokumencie poza obszarem kulturowym również obszaru społeczno-ekonomicznego, do którego włączono mieszkalnictwo, usługi medyczne, pomoc społeczną i rynek pracy. W zakresie rynku pracy strategia gdańska została skoncentrowana na kilku grupach docelowych, migrantach, pracodawcach oraz instytucjach publicznych. Celem zaplanowanych działań ma być monitorowanie rynku pracy, pomoc migrantom w dostosowywaniu się do istniejącej oferty, wzmacnianie przedsiębiorczości wśród migrantów oraz współpraca z przedsiębiorcami zatrudniającymi migrantów. W obszarze rynku pracy planuje się również wprowadzenie wielu zmian o charakterze trwałym, w tym na przykład stworzenie: Centrum Karier Imigrantów, bazy Pracodawców Przyjaznych Imigrantom oraz platformy internetowej adresowanej do imigrantów i pracodawców.

Proces tworzenia strategii integracji imigrantów w omawianych miastach odbywał się w oparciu o model partycypacyjny. Głównymi partnerami władz miejskich były organizacje pozarządowe, które odgrywają w Polsce szczególną rolę w obszarze działań integracyjnych wobec migrantów. Dzięki wykorzystaniu środków dostępnych w ramach projektów europejskich, o czym wspomniano wcześniej, organizacje pozarządowe mogły prowadzić swoje „laboratorium”. Zebrane dane dały im dużą wiedzę na temat potrzeb poszczególnych grup migrantów oraz doświadczenie w realizacji konkretnych projektów (edukacyjnych, doradztwa zawodowego, pomocy psychologicznej) (Matusz-Protasiewicz, 2013). Opracowując dokument, zespół z Gdańska korzystał z doświadczeń europejskich zebranych przez sieć miast EUROCITIES oraz z wiedzy organizacji międzynarodowych, takich jak IOM czy UNHCR. Ważnym partnerem były również uczelnie wyższe zlokalizowane w Gdańsku. Efektem tej współpracy jest postulowany w strategii plan utworzenia na Uniwersytecie Gdańskim Centrum Badań Migracyjnych, które w przyszłości miałyby prowadzić analizy lokalnego wymiaru procesu migracji. W trakcie prac nad dokumentem organizowano konsultacje, spotkania, konferencje i wizyty studyjne — w przypadku Gdańska proces ten był znacznie bardziej zróżnicowany i dynamiczny.

Gdański *Model integracji imigrantów* jest obszernym dokumentem, jeśli chodzi o przewidywane obszary działania oraz liczbę planowanych aktywności. Model został wypracowany w modelu partycypacyjnym i tak również ma być realizowany. Koordynacją zajmuje się Zespół ds. Wdrożenia Modelu Integracji Imigrantów, na który składają się cztery podmioty: Komitet Sterujący, Grupa Zarządzająca, Forum Integracji i Migracji oraz Rada Imigrantów.

We Wrocławiu program będzie wdrażany przez powołany zarządzeniem prezydenta miasta Zespół ds. Strategii Dialogu Międzykulturowego, w skład którego wchodzi „dyrektorzy i pracownicy wydziałów i biur Urzędu Miejskiego Wrocławia oraz jednostek miejskich”. Koordynatorem prac zespołu jest Wrocławskie Centrum Rozwoju Społecznego (jednostka organizacyjna gminy Wrocław), a nadzór nad wdrażaniem programu sprawuje Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego Wrocławia. Podobnie jak w Gdańsku, przy Prezydencie Wrocławia została powołana Rada Dialogu Międzykulturowego, którą tworzą interesariusze aktywni na polu integracyjnym.

Uwzględniając obszary planowanych działań w obu miastach, dużą różnorodność odbiorców oraz podmiotów je realizujących, wskazanie zakresów odpowiedzialności i wyznaczenie jednostki koordynującej projekt jako całość wydaje się kluczowe. W przypadku Gdańska ten podział wydaje się bardziej przemyślany. Przy jasno określonej strukturze organizacyjnej może być realizowana zarówno implementacja, jak i monitoring, ale przede wszystkim — co niezwykle ważne w tego rodzaju strategiach — ewaluacja prowadzonych działań i dopasowywanie ich do zmieniających się potrzeb.

W obu dokumentach występuje cały wachlarz celów i działań, które są niezwykle złożone i wielowymiarowe, obejmują bardzo wielu aktorów indywidualnych, kolektywnych i instytucjonalnych, co może wiązać się z problemami w zakresie ich operacjonalizacji i implementacji. Co więcej, rozproszenie zadań pośród wielu aktorów publicznych i prywatnych utrudnia przygotowanie wskaźników umożliwiających ewaluację podejmowa-

nych aktywności. W strategii wrocławskiej wątpliwości mogą budzić wskaźniki przyjęte dla wszystkich zaproponowanych w dokumencie celów. Autorzy przyjęli głównie mierniki ilościowe, nie są one jednak skorelowane z przedstawionymi celami. W takim ujęciu posłużą one raczej do monitorowania liczby — przykładowo — przeprowadzonych szkoleń czy konsultacji niż do ewaluacji jakościowej przeprowadzonych działań. Żeby mierniki mogły być użyte do ewaluacji *ex post*, należy określić ilościowe i jakościowe wskaźniki dla poszczególnych celów przed rozpoczęciem ich realizacji. Brak oceny po zakończeniu projektu powoduje, że określenie skuteczności wykonanych działań nie jest możliwe.

W Gdańsku planowane efekty zostały podzielone na kilka kategorii: rezultaty twarde (np. wzrost liczby imigrantów, którzy polepszyli swoją sytuację społeczną), rezultaty miękkie (które mają być mierzone przy użyciu metod jakościowych), produkty modelu integracji imigrantów, oddziaływanie modelu integracji imigrantów na inne obszary. We wszystkich kategoriach zostały określone wskaźniki ilościowe, których zebranie, podobnie jak w przypadku Wrocławia, posłuży raczej do monitorowania zakresu prowadzonych działań, a nie do ich oceny jakościowej. W dokumencie przewidziano jednak dokonywanie ewaluacji przez zewnętrznych badaczy.

Prowadzenie zinstytucjonalizowanych działań integracyjnych wiąże się z nakładami finansowymi. Dotychczas władze samorządowe otrzymywały środki finansowe na tego rodzaju aktywność na rzecz osób posiadających ochronę międzynarodową i objętych *Indywidualnym Programem Integracji* prowadzonym przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Wdrożenie nowych strategii wiązała się z koniecznością wyasygnowania środków z budżetów miast. Decydenci z Wrocławia w analizowanym dokumencie zaznaczyli, że: „finansowanie działań w ramach programu odbywać się będzie w ramach budżetu poszczególnych komórek i jednostek miejskich na dany rok kalendarzowy. Rokrocznie wskazywana będzie wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań” (Szarycz, 2018). Nie podano jednak choćby wstępnych założeń budżetowych obejmujących proponowane zadania. Można odnieść wrażenie, że działania integracyjne będą prowadzone w oparciu o posiadane przez gminę Wrocław zasoby, w ramach istniejącej struktury organizacyjnej, w której główne zadania powierzono Wrocławskiemu Centrum Rozwoju Społecznego. W dokumencie wyeksponowano proces współpracy jako jeden z czterech filarów przyjętej strategii. Celem kooperacji ma być budowanie platformy wymiany doświadczeń, jednak realizacja zadań ma się opierać głównie na zasobach własnych gminy Wrocław.

W przypadku Gdańska finansowanie bardzo ambitnie zdefiniowanych działań integracyjnych odbywa się ze środków budżetu miasta, jednak w dokumencie podkreślono również rolę projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe w ramach różnych konkursów, w tym ze środków europejskich. Zadania finansowane ze środków europejskich nie mogą być traktowane jako element stały strategii, gdyż duża niepewność w kwestii pozyskiwania tych funduszy może wpływać na zachowanie trwałości działań. Znaczenie środków europejskich i współpracy z instytucjami europejskimi zostało jednak w dokumencie mocno podkreślone. Jak już zostało wspomniane, władze Gdańska już na etapie tworzenia dokumentu korzystały z doświadczeń partnerów europejskich, szczególnie EUROCITIES, Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, Biura Wysokiego Komisarza

Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Współpraca szczególnie z partnerami z sieci miast EURO CITIES wpłynęła na podkreślenie wymiaru wertykalnego kooperacji między poziomem lokalnym a transnarodowym. Dodatkowo w strategii zapisano plan pogłębiania współpracy w ramach instytucji publicznych i prywatnych w Polsce, w tym z miastami aktywnie działającymi w Krajowej Platformie Współpracy na rzecz Integracji. Określenie możliwości kooperacji i potencjalnych interesariuszy wyraźnie sytuuje gdański *Model integracji imigrantów* w ramach wielopoziomowego zarządzania.

W strategii wrocławskiej podział kompetencji został dokonany między jednostki organizacyjne gminy. Wspomniano o współpracy z interesariuszami zewnętrznymi, ale raczej w kwestiach doradczych, wymiany doświadczeń. Ten model oznacza koncentrację na wymiarze lokalnym, znacznie słabiej wpisując obszar zadań w model wielopoziomowego zarządzania.

### **Zakończenie**

W badaniach dotyczących lokalnych polityk integracji migrantów w krajach europejskich coraz bardziej podkreśla się znaczenie relacji między poziomem transnarodowym, narodowym i lokalnym. Analizując działania miast w systemie wielopoziomowego zarządzania, wyraźnie widać ich rosnącą rolę w kreowaniu własnych, innowacyjnych, często stojących w kontrze do działań strategii krajowych, polityk integracyjnych. W tej aktywności duże znaczenie ma zarówno *transformation governance*, angażujący coraz bardziej zróżnicowanych aktorów sfery publicznej i prywatnej, jak i *interactive governance*, który oznacza dążenie do wymiany doświadczeń, zasobów i wypracowywania wspólnych celów dla niezwykle złożonego procesu zarządzania integracją.

W niniejszym artykule przedstawiono proces instytucjonalizacji pierwszych lokalnych polityk integracji migrantów w Polsce, wpisując go w model wielopoziomowego zarządzania politykami publicznymi. Skupiono się przede wszystkim na relacjach aktorów — w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym — zaangażowanych w proces ich tworzenia.

W Polsce kształtowanie polityk publicznych wobec migrantów jest na razie związane z uchwalaniem strategii i jest procesem *in statu nascendi*. Z przeprowadzonej analizy prac nad strategiami integracji migrantów jako głównego elementu polityki publicznej wynika, że jednym z najważniejszych czynników wzmocniających działania integracyjne na poziomie lokalnym była dostępność środków europejskich (poziom transnarodowy). Ich wykorzystanie przez organizacje pozarządowe wpłynęło na budowanie świadomości potrzeb migrantów oraz wyzwań związanych z zarządzaniem procesem integracji. W przypadku obu analizowanych miast rola organizacji pozarządowych w procesie wypracowywania lokalnych strategii integracyjnych była bardzo istotna.

Odnosząc analizowane dokumenty strategiczne Wrocławia i Gdańska do poszczególnych etapów stadialnego modelu tworzenia polityk publicznych, na obecnym etapie ich tworzenia można uwzględnić jedynie trzy pierwsze stadia, czyli: ustalenie agendy, formułowanie polityki i podejmowanie działań. Natomiast fakt nowości procesu przygotowania i wdrażania strategii powoduje, że na chwilę obecną nie można wnioskować ani na temat implementacji polityki, ani jej ewaluacji.

Etap ustalenia agendy dla polityki publicznej nastawionej na integrację migrantów wiąże się z celem przygotowania strategii integracyjnych. W przypadku obu miast główną motywacją była potrzeba odpowiedzi na procesy zewnętrzne, w tym znaczący napływ migrantów, głównie z Ukrainy. Ponadto jednym z istotniejszych powodów wypracowania strategii była chęć reakcji władz lokalnych na brak działań na poziomie krajowym, przy jednoczesnym uwzględnieniu wpływu czynnika supranarodowego przejawiającego się we współpracy w ramach sieci miast (ang. *policy learning process*). Ten sposób tworzenia polityki był szczególnie zauważalny w Gdańsku (wizyty studyjne, włączenie ekspertów zagranicznych, zbieżność celów strategii z dokumentami KE).

Drugi etap kształtowania polityki publicznej to jej formułowanie. Dostrzeżono w tym zakresie zarówno pewne podobieństwa, jak i różnice. Oba miasta przyjęły model partycypacyjny, czyli aktywnie włączały w proces przygotowania dokumentów organizacje pozarządowe czy migranckie. Różnicę widać jednak w odniesieniu do celu strategii integracji. W dokumencie gdańskim jest mowa o procesie integracji migrantów, a we wrocławskim — o dialogu wielokulturowym (aspekt koegzystencji).

Przechodząc do trzeciego etapu kształtowania polityki publicznej na rzecz integracji imigrantów opisanego w modelu stadialnym, czyli podejmowania decyzji, różnice w podejściach obu miast są już bardzo widoczne. W strategii wrocławskiej założono koncentrację na trzech obszarach działań mających wyraźny wymiar kulturowy: edukacji, integracji migrantów i bezpieczeństwie. Natomiast rozwiązania gdańskie są szersze, gdyż oprócz kwestii kulturowych uwzględniono także zagadnienia związane z rynkiem pracy i pomocą społeczną. W obu dokumentach odmiennie ujęto również sposób finansowania działań. W przypadku Wrocławia mają to być głównie środki własne (budżet gminy), a w Gdańsku wskazano na znaczące wykorzystanie środków europejskich.

Bazując na powyższej analizie tworzenia polityki publicznej na rzecz integracji migrantów, można zauważyć, że wraz z przechodzeniem przez poszczególne etapy modelu stadialnego zaczynają pojawiać się wyraźne różnice przy ustalaniu treści strategii. Z dużym prawdopodobieństwem można zatem postawić tezę, iż na dalszych etapach tworzenia polityk publicznych, tj. implementacji i ewaluacji, będzie można dostrzec pogłębianie się różnic między politykami realizowanymi przez władze Gdańska i Wrocławia. Jednakże dopiero odniesienie rezultatów strategii do ich celów pozwoliłoby odpowiedzieć na pytanie, które rozwiązanie jest bardziej efektywne. To zagadnienie, w przekonaniu autorów niniejszego artykułu, powinno stać się kanwą przyszłych analiz naukowych w obszarze polityk publicznych poświęconych integracji migrantów.

## Bibliografia

- Alexander, M. (2003). Local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations: A proposed typology. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, iss. 3, s. 411–430. DOI: 10.1080/13691830305610.
- Bañczyk, M., Achrem, T. (2018). *Trzej rywale — trzy drogi*. GaWC Research Bulletin nr 240. Pobrane z: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb240.html> [dostęp: 10.06.2018].

- Caponio, T., Donatiello, D. (2017). Intercultural policy in times of crisis: Theory and practice in the case of Turin, Italy. *Comparative Migration Studies*, vol. 5, no. 1. DOI: 10.1186/s40878-017-0055-1.
- Caporaso, J.A. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, iss. 1, s. 29–52. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x.
- Czaputowicz, J. (2018). *Teorie integracji europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Joppke, Ch., Morawska, E. (2003). Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. W: Ch. Joppke, E. Morawska (red.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. (1–36). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kohler-Koch, B. (1996). Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, vol. 3, iss. 3, s. 359–380. DOI: 10.1080/13501769608407039.
- Matusz-Protasiewicz, P. (2013). Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej. *Central and Eastern European Migration Review*, vol. 2, no. 2, s. 75–97. Pobrane z: [http://www.ceemr.uw.edu.pl/sites/default/files/CEEMR\\_Vol2\\_No\\_2\\_Matusz\\_Rosnaca\\_rola\\_poziomu\\_lokalnego.pdf](http://www.ceemr.uw.edu.pl/sites/default/files/CEEMR_Vol2_No_2_Matusz_Rosnaca_rola_poziomu_lokalnego.pdf) [dostęp: 19.11.2018].
- Matusz-Protasiewicz, P. (2014). *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Pobrane z: [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/45917/Wielopoziomowe\\_zarzadzanie\\_migracjami.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/45917/Wielopoziomowe_zarzadzanie_migracjami.pdf) [dostęp: 19.11.2018].
- Matusz-Protasiewicz, P. (2016). Miasto jako ważne ogniwo w kształtowaniu polityki integracji migrantów. W: M. Dudkiewicz (red.), *Cudzoziemcy w Warszawie, czyli jak zmierzyć się z nieuniknionym. Raport*. Warszawa: Fundacja Obserwatorium–Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawa–Ośrodek Ewaluacji–Stowarzyszenie Vox Humana. Pobrane z: <https://cudzoziemcywaw.files.wordpress.com/2016/06/raport1.pdf> [dostęp: 19.11.2018].
- Pawlak, M. (2013). Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców. *Studia Migracyjne — Przegląd Polonijny*, R. 39, z. 3 (149), s. 97–121.
- Pawlak, M., Matusz-Protasiewicz, P. (2015). Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce. Od pomocy doraźnej do upowszechnienia europejskiej ramy polityki integracyjnej. *Trzeci Sektor*, nr 35 (2), s. 11–21. Pobrane z: [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/10275/Organizacje\\_pozarządowe\\_wobec\\_cudzoziemcow\\_w\\_Polce.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/10275/Organizacje_pozarządowe_wobec_cudzoziemcow_w_Polce.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 19.11.2018].
- Penninx, R. (2010). European research on international migration and settlement of immigrants: a state of the art and suggestions for improvement. W: C. Audebert, & M. Kamel Dorai (Eds.), *Migration in a globalised world: new research issues and prospects* (pp. 21–39). Amsterdam: Amsterdam University Press/ IMISCOE



- Penninx, R., Caponio, T., Garcés-Mascareñas, B., Matusz-Protasiewicz, P., Schwarz, H. (2014). *European Cities and their Migrant Integration Policies: A State of the Art Study for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project*. KING Project — Social Science Unit Overview Paper no. 5/July. Pobrane z: [http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Penninx\\_OverviewPaper5.pdf](http://king.ismu.org/wp-content/uploads/Penninx_OverviewPaper5.pdf) [dostęp: 19.11.2018].
- Penninx, R., Kraal, K., Martiniello, M., Vertovec, S. (red.) (2004). *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. New York–Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, J.N. (2003). Governance in a New Global Order. W: D. Held, A.G. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Sabel, Ch.F., Zeitlin, J. (2012). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, S. (2012). *Cities in a World Economy*. Los Angeles: Sage/Pine Forge Press.
- Schmitter, P.C. (2004). Neo-neo-functionalism. W: A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*. New York–Oxford: Oxford University Press.
- Scholten, P. (2013). The Multilevel Governance of Migrant Integration: A Multilevel Governance Perspective on Dutch Migrant Integration Policies. W: U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinnfors, H. Drake (red.), *The Discourses and Politics of Migration in Europe*. (151–169). New York: Palgrave Macmillan.
- Spencer, S. (2003). *The migration debate*. Bristol: The Policy Press.
- Szarfenberg, R. (2013). *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej — kontekst europejski, krajowy i lokalny*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej. Pobrane z: [http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza\\_PSwPP.pdf](http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/Ekspertyza_PSwPP.pdf) [dostęp: 19.11.2018].
- Szarycz, A. (koordynator prac Zespołu, 2018). *Program »Wrocławska Strategia Dialogu Międzykulturowego« 2018–2022*. Wrocław: Urząd Miejski Wrocławia. Pobrane z: [http://wcrs.wroclaw.pl/sites/default/files/wroclawska\\_strategia\\_dialogu\\_miedzykulturowego\\_1.pdf](http://wcrs.wroclaw.pl/sites/default/files/wroclawska_strategia_dialogu_miedzykulturowego_1.pdf) [dostęp: 10.12.2018].
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J., Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Vancluysen, K., Van Craen, M., Ackaert, J. (2009). *Gekleurde steden. Autochtonen en allochtonen over samenleven*. Brugge: Vanden Broele Publishers.
- Vertovec, S. (2007). Super-diveristy and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, iss. 6, s. 1024–1054. DOI: 10.1080/01419870701599465.
- Zespół ds. Modelu Integracji Imigrantów w Gdańsku (2016). *Model integracji imigrantów*. Gdańsk: Urząd Miejski w Gdańsku. Pobrane z: <https://www.gdansk.pl/pobierz/83702/model-integracji-imigrantow> [dostęp: 10.12.2018].
- Zincone, G., Caponio, T. (2006). The Multilevel Governance of Migration. W: R. Penninx, M. Berger, K. Kraal (red.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe: A State of the Art*. (269–304). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zappata-Barrero, R., (2013). *Diversity management in Spain*, Manchester: Manchester University Press.

*Development of local integration policies of migrants —  
case of Gdańsk and Wrocław*

*Summary*

In migration research, we can observe a *local turn* and growing interest in the role of municipal authorities in multi-level governance of migration. Local integration policies might be seen as a tool attracting migrants to particular place. Integration policies (in Wrocław and Gdańsk) and their tools (strategies, plans, programs) are examples of public policies. Combining integration policy with public policy should be associated with its objective aspects (social integration, labour market, social assistance) and subjective (decision making process between levels, participation of social partners and civic organizations). It is interesting to look at the relations between the integration policy, public policy and development policy. This means a transition from a static to a dynamic approach to public policies developed at the local level. It combines endogenous resources (institutions, strategies, means) — *administration pull* — with exogenous resources (migrants, market, networks) — *market push*.

**Key words:** public policy, integration policy, migrants, local integration strategies, diversity management, Gdańsk, Wrocław.