

**Nr
8/2007**

**ANALIZY
RAPORTY
EKSPERTYZY**

Witold Klaus

Aleksandra Chrzanowska

**INTEGRACJA I POMOC SPOŁECZNA
WOBEC UCHODźCÓW W POLSCE.**

WYNIKI BADAŃ AKTOWYCH

Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

Witold Klaus

CZĘŚĆ I

RAPORT Z BADANIA AKT INDYWIDUALNYCH PROGRAMÓW INTEGRACJI, PROWADZONYCH PRZEZ POWIATOWE CENTRA POMOCY RODZINIE W 2006 R.

1. Idea i historia integracji uchodźców w Polsce – w poszukiwaniu modelu¹

Po raz pierwszy załączki programów integracyjnych w Polsce wprowadzono już w 1991 r. W 1996 r. zaczęły funkcjonować Programy Indywidualnej Adaptacji (PIA) prowadzone przez ośrodek w Dębaku². Był to półroczny program pilotażowy, właściwie nie oparty na żadnych podstawach prawnych. Takie pojawiły się dopiero wraz z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 13 grudnia 2000 r. Tak więc do 2001 roku integracją uchodźców zajmowały się właściwie organizacje pozarządowe, a od tego momentu zaczęły funkcjonować tzw. Indywidualne Programy Integracyjne (IPI) prowadzone przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie i koordynowane przez właściwych wojewodów. Obecnie programy te funkcjonują w oparciu o ustawę o pomocy społecznej i Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy uchodźcom z 29 września 2005 r.³

Ustawa o pomocy społecznej wśród cudzoziemców uprawnionych do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej wymienia zarówno osoby, które otrzymały status uchodźcy, jak i zgodę na pobyt tolerowany. Jednakże już przepisy rozdziału 5 przewidują, iż działania integracyjne skierowane są jedynie do uznanych uchodźców (tytuł rozdziału „Integracja uchodźców”). W o wiele trudniejszej sytuacji pozostają osoby, które otrzymały zgodę na pobyt tolerowany, ponieważ nie istnieją żadne podstawy prawne, umożliwiające integrację tej grupy cudzoziemców⁴. Na dzień dzisiejszy jedynymi podmiotami, które w jakimkolwiek stopniu zajmują się pomocą integracyjną i socjalną dla osób, które uzyskały ochronę subsydiarną są organizacje pozarządowe (choć planowane są zmiany w tym zakresie i wprowadzenie programów integracyjnych także dla osób z pobytem tolerowanym, któremu nowelizacja zmienia nazwę na „ochronę uzupełniającą”⁵). W praktyce programy integracyjne prowadzone są głównie w trzech województwach, tj. mazowieckim, podlaskim i lubelskim.

Pomoc integracyjna przewidziana w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej składa się z kilku komponentów, tj. pomocy finansowej, opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne, pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego (w tym prawnego, psychologicznego oraz rodzinnego, a także innych działań wspierających proces integracji). Żadne przepisy nie określają, co oznacza termin integracja. Można posilkować się typami akulturacji (adaptacji), które jako najkorzystniejszą przewidują właśnie „integrację” rozumianą jako „pozytywny stosunek do kultury kraju pochodzenia z jednoczesnym pozytywnym stosunkiem do kultury kraju uchodźstwa” (w

¹ Rozdział opracowany wspólnie z Agnieszką Gutkowską.

² Więcej na temat historii integracji uchodźców w Polsce patrz: A. Florczak: *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, str. 249-256.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593, z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. Nr 201, poz. 1668).

⁴ Jak określają decyzję o przyznaniu zgody na pobyt tolerowany sami cudzoziemcy jest to tzw. „bieda-pozitiv”.

⁵ Nowy rozdział 5 w projekcie zmian w ustawie o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 1988, dostępny w lipcu 2007 r. na stronie Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1988>

odróżnieniu od asymilacji, separacji i marginalizacji)⁶. Ustawodawca natomiast nie zdefiniował tego pojęcia. Jedy-
ną wskazówką jest treść § 7 ust. 2 rozporządzenia, który przewiduje, że postępy w procesie integracji ocenia się w
następujących obszarach:

- edukacji językowej (w tym zwłaszcza w zakresie stopnia przyswojenia podstawowego zasobu słownictwa języka
polskiego umożliwiającego komunikowanie się);
- funkcjonowania zawodowego (w zakresie postępów w poszukiwaniu zatrudnienia i innych form aktywności
zawodowej umożliwiającej ekonomiczne usamodzielnienie się uchodźcy);
- funkcjonowania społecznego (zwłaszcza w zakresie nawiązania kontaktu ze środowiskiem lokalnym oraz stop-
nia partycypacji w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym).

Na tej podstawie można więc przypuszczać, że o skutecznej integracji możemy mówić, gdy uchodźca po
pierwsze **posługuje się językiem polskim**, po drugie jest **osobą ekonomicznie samodzielną** w związku z
posiadaniem zatrudnienia i po trzecie **nawiązał kontakt ze środowiskiem lokalnym** oraz uczestniczy w życiu
społecznym, kulturalnym i publicznym. Brak w tej definicji kwestii zamieszkania można tłumaczyć tym, iż w
zasadzie zawiera się on w samodzielności ekonomicznej, oznaczające znalezienie odpowiedniego miejsca za-
mieszkania i niepozostawanie w sferze pomocy społecznej, co jest związane z posiadaniem pracy, która powinna
odpowiadać kwalifikacjom cudzoziemca (przywiezionym z kraju pochodzenia lub nabytym w trakcie procesu
integracji)⁷. Podobne elementy są brane pod uwagę i w innych państwach przy ocenie stopnia integracji. Brytyjski
Home Office dzieli je dodatkowo na cztery główne filary, z których najważniejsze są podstawy takie jak: znalezienie
zatrudnienia i mieszkania, odpowiednia edukacja oraz zagwarantowanie dostępu do opieki zdrowotnej
odpowiadającej na potrzeby uchodźców. Dopiero na takim fundamencie można budować różnego rodzaju więzi
społeczne, a następnie także językowo-kulturowe. Na podobne elementy zwraca także uwagę T. Kaźmierczak⁸.

2. Instytucje i organizacje zajmujące się prowadzeniem działań integracyjnych

Naczelną instytucją odpowiedzialną w Polsce za integrację uchodźców są powiatowe centra pomocy rodzinie
(PCPR-y)⁹. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej do zadań własnych powiatu (w imieniu którego działa powia-
towe centrum¹⁰) należy pomoc uchodźcom, mającym trudności w integracji ze środowiskiem (art. 19 pkt 8 usta-
wy). Z przepisu tego wynika zatem, że wszelkie działania dotyczące integracji tej grupy cudzoziemców powinny
być koordynowane w powiecie przez jego instytucje. Ten prymat PCPR-ów uzupełniony jest poprzez fakt, iż im
także powierzono prowadzenie indywidualnych programów integracji. IPI jest zadaniem z zakresu administracji
rządowej zleconym do realizacji powiatom i koordynowanym przez właściwego miejscowo wojewodę. Celem
rocznego programu jest pomoc uchodźcom w stawianiu ich pierwszych kroków w Polsce, poprzez prowadzenie

⁶ Różne rodzaje akulturacji oraz definicje w tym zakresie – H. Grzymała-Moszczyńska: *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków 2000, str. 17-23.

⁷ Tak wyniki integracji rozumie także H. Grzymała-Moszczyńska: op.cit., str. 24-25.

⁸ A. Ager, A. Strang: *Indicators of Integrations. Final report*. „Home Office Development and Practice Report” nr 28/2004, do-
stępny w lipcu 2007 r. na stronie: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr28.pdf> oraz T. Kaźmierczak: *Ramowy
program integracji uchodźców, niepublikowany dokument wykonany w ramach projektu „Wspieranie integracji uchodźców oraz wykonywanie
usług społecznych na rzecz osób posiadających status uchodźcy na terenie województwa mazowieckiego”*, udostępniony przez Mazowiecki
Urząd Wojewódzki.

⁹ Również one, zgodnie z projektowanymi zmianami, będą zajmowały się prowadzeniem programów integracyjnych dla
osób z ochroną uzupełniającą.

¹⁰ W niektórych miastach na prawach powiatu (byłe duże miasta wojewódzkie) zamiast PCPR-ów ich obowiązki wykonują
miejskie ośrodki pomocy rodzinie lub miejskie ośrodki pomocy społecznej.

różnego rodzaju pracy socjalnej z nimi, w tym także poprzez przyznanie im odpowiedniej pomocy finansowej (jednak jest to jedynie jeden z elementów programu)¹¹.

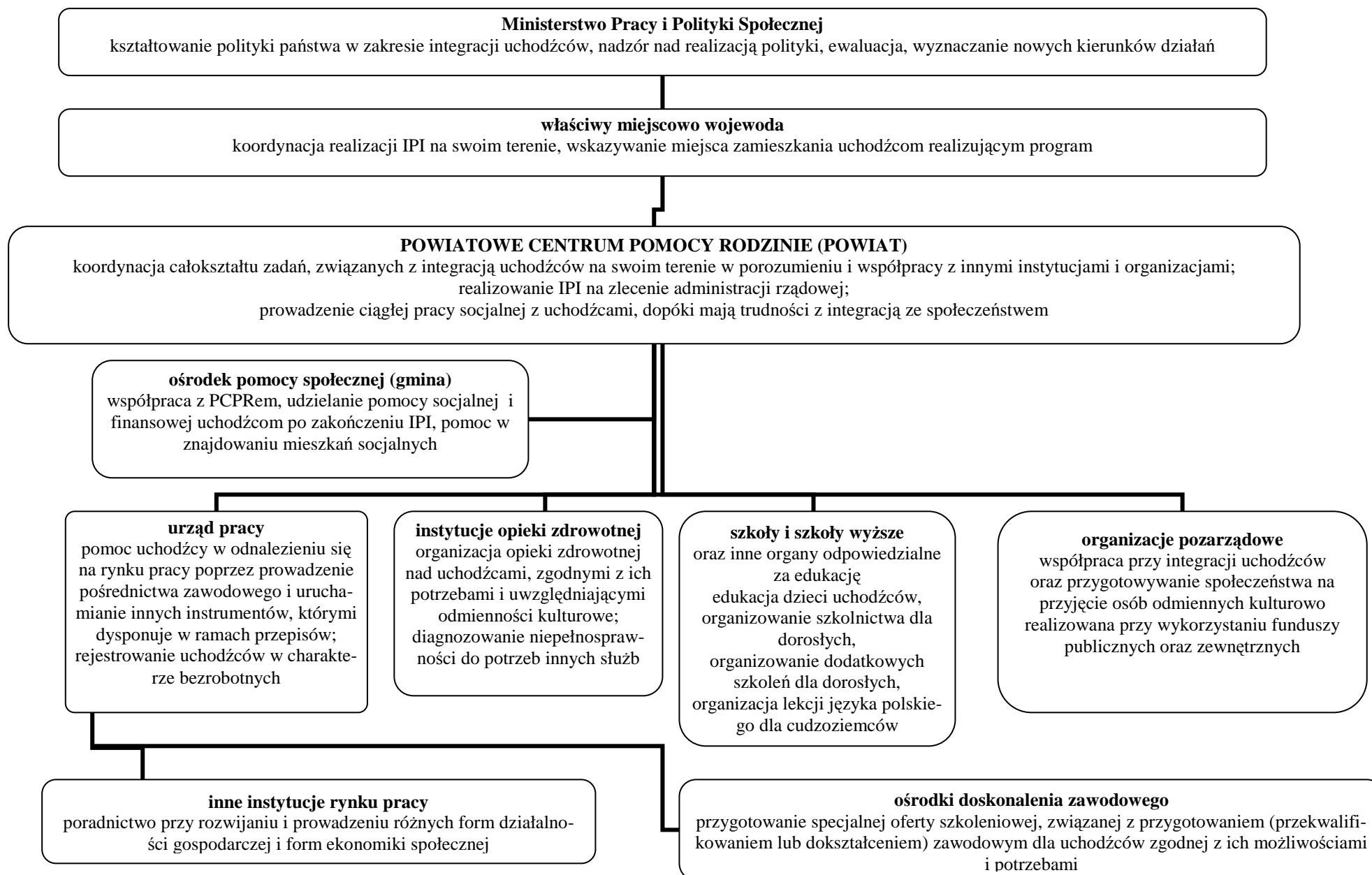
Z takiego skonstruowania przepisów wynika, iż pomoc powiatu (i wobec tego PCPR-u) rozpoczyna się w momencie przyznania cudzoziemcowi statusu uchodźcy i trwać powinna bezterminowo – póki jest ona jeszcze potrzebna, bowiem nie radzi on sobie samodzielnie w Polsce. Pomoc ta powinna w szczególności obejmować prowadzenie pracy socjalnej z cudzoziemcem, udzielanie różnego rodzaju poradnictwa (np. prawnego, psychologicznego), pomoc w nawiązywaniu kontaktów z polskim społeczeństwem¹². W celu realizacji kompleksowej integracji pracownicy centrum powinni także współpracować z innymi urzędami i służbami, w zakresie kompetencji których leżą pozostałe sfery integracji, tj. przede wszystkim zatrudnienie, edukacja czy ochrona zdrowia, oraz z organizacjami pozarządowymi. Tak więc PCPR powinien wyznaczać wspólnie z uchodźcą kolejne etapy integracji (poprzez zawieranie np. kontraktu socjalnego po zakończeniu IPI) i współdziałać oraz koordynować pracę innych służb, takich jak:

- urzędy pracy i instytucje kształcenia zawodowego (oraz inne instytucje rynku pracy w zakresie poszukiwania i pośrednictwa pracy, pomocy w zakładaniu własnej działalności gospodarczej, prowadzenia szkoleń zawodowych – przygotowywania i przekwalifikowania zawodowego),
- szkoły i szkoły wyższe (w zakresie edukacji dzieci uchodźców poczynając już od edukacji przedszkolnej poprzez wszystkie szczeble edukacji szkolnej oraz prowadzenie szkolnictwa uzupełniającego dla dorosłych, a także innych programów edukacyjnych dla dorosłych, w tym w szczególności nauki języka polskiego),
- placówki ochrony zdrowia (w zakresie diagnozowania stanu zdrowia uchodźców oraz świadczenia im odpowiedniej pomocy, uwzględniającej różnice międzykulturowe, udzielenie pomocy psychologicznej oraz pomoc w orzekaniu o niepełnosprawności),
- ośrodki pomocy społecznej (ich pomoc jest najczęściej niezbędna po zakończeniu IPI – w okazywaniu pomocy finansowej oraz prowadzeniu pracy socjalnej, jak również najczęściej to one są odpowiedzialne za przyznawanie świadczeń rodzinnych),
- organizacje pozarządowe (w zakresie pomocy przez nie udzielanej czy pracy z wolontariuszami) oraz
- inne urzędy w razie potrzeby (np. w urzędy gminy ramach wydawania numeru PESEL czy praw jazdy, przyznawania mieszkań socjalnych i komunalnych, urzędy skarbowe przy wydawaniu numeru NIP).

Wzajemne powiązania wyżej wskazanych instytucji oraz ich podstawowe kompetencje w zakresie integracji uchodźców zamieszczono na poniższym grafie.

¹¹ Więcej na temat prawnej strony IPI w: A. Jasiakiewicz: *Pomoc integracyjna dla uchodźców*, w: W. Klaus (red.): *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Warszawa 2006, str. 9 i nast.

¹² Pomoc ta może również zostać zlecona innym podmiotom, np. organizacjom pozarządowym, które ze środków publicznych będą wykonywały pracę PCPRów w zakresie integracji (jest to możliwe na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy o pomocy społecznej).



3. Metodologia przeprowadzonych badań

Badania prowadzone były w ramach wspólnego projektu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej oraz Instytutu Spraw Publicznych pt. „Ewaluacja programów integracyjnych dla uchodźców w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Odpowiedzialnym za ich przeprowadzenie był SIP. Badania prowadzone były w I i II kwartale 2007 r. W ich ramach zbadano wszystkie akta Indywidualnych Programów Integracji, które były zakończone w 2006 r. na terenie całej Polski, niezależnie od tego, kiedy się rozpoczęły oraz w jaki sposób zostały zakończone – tj. czy zostały zrealizowane w całości czy też przerwane z różnych przyczyn¹³. Analizie poddano zarówno samą sylwetkę osoby, która była uczestnikiem programu, jak też jej rodzinę oraz sam program – jakie elementy zawierał, na ile odpowiadały one indywidualnej sytuacji uchodźcy i jak zostały zrealizowane. Łącznie badaniu poddano 117 IPI, którymi objętych było 320 osób, w tym 142 dzieci.

Badaniu zostały poddane akta pomocy społecznej, znajdujące się w PCPR-ach, które stanowić powinny obraz różnorodnych działań, jakie podejmowane były w ramach IPI. W ich skład wchodziły: podpisany przez obie strony Indywidualny Program Integracji, zawierający zadania i obowiązki obu stron, kwestionariusz wywiadu środowiskowego przeprowadzonego z uchodźcą, notatki służbowe z działań prowadzonych przez pracowników socjalnych oraz w województwie mazowieckim sprawozdanie z przeprowadzenia IPI przekazywane do wojewody. Badania były prowadzone na podstawie przygotowanego wcześniej kwestionariusza.

Założeniem badań było, by prowadzone one były przez bezstronnych i przygotowanych do tego badaczy. Niestety nie wszędzie udało się to osiągnąć. Niektóre PCPR-y odmówiły udostępnienia akt badaczom, powołując się na przepisy art. 100 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który zobowiązuje instytucje pomocy społecznej do szczególnej troski o dane osobowe ich klientów. Przepis ten ma jednak zastosowanie do zbierania informacji na temat osób wnioskujących o przyznanie świadczenia w trakcie ustalania przez organy pomocy społecznej ewentualnego uprawnienia do otrzymywania świadczeń, o czym wprost stanowi. Nie jest on wyjątkiem i nie stanowi przepisu typu *lex specialis* od przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, a na celu ma jedynie uwrażliwienie pracowników pomocy społecznej do szczególnie ostrożnego zbierania informacji na temat osoby ubiegającej się o przyznanie świadczeń. Dodatkowo zabrania podawania do publicznej wiadomości nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej. Przepis ten nie ma zatem zastosowania do prowadzenia badań naukowych, bowiem zbieranie danych w ich trakcie z całą pewnością nie może zostać określone jako „udostępnianie ich do publicznej wiadomości”. Do prowadzenia badań naukowych zastosowanie ma przepis art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, który *expressis verbis* zezwala na udostępnianie danych osobowych, jeżeli mają być one wykorzystane do celów badawczych. Badania prowadzone przez Stowarzyszenie mieściły się w treści tego przepisu, szczególnie że w kwestionariuszu badawczym nie były zbierane dane osobowe klientów. Niestety zdania tego nie podzieliła część PCPR-ów. Z uwagi na to część kwestionariuszy była wypełniana przez samych pracowników socjalnych. Była to jedyna możliwość uzyskania informacji do badań. Nie wydaje się, by fakt ten wpłynął na rzetelność prowadzonych badań. W kwestionariuszu bowiem proszono o podanie faktów, które znajdowały się w aktach IPI, a nie o ich ocenę przez pracownika lub badacza.

¹³ W tym miejscu chcielibyśmy podziękować Departamentowi Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a szczególnie Pani Dyrektor Krystynie Wyrwickiej i Pani Paulinie Babis za pomoc okazaną w trakcie badań, w szczególności w uzyskaniu dostępu do akt i za przekazanie danych statystycznych.

4. Podstawowe dane o programach i realizujących je uchodźcach w 2006 r.

4.1. Miejsce prowadzenia IPI

Integracja uchodźców od dawna odbywa się w zasadzie na terenie trzech województw: mazowieckiego, podlaskiego i lubelskiego. Wynika to przede wszystkim z rozmieszczenia na ich terenie ośrodków dla osób ubiegających się o nadanie statutu uchodźcy w Polsce¹⁴. Szczegółowo rozkład badanych programów w 2006 roku według miejsca ich działania przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Liczba IPI w prowadzonych badaniach według miejsca ich realizacji w 2006 roku

Nazwa powiatu	Liczba programów
Białystok	20
Legionowo	3
Lublin	4
Łomża	3
m.st. Warszawa	45
Nowy Dwór Mazowiecki	6
Piaseczno	6
Pruszków	16
Radom	5
Wołomin	6
Zambrów	3
W sumie	117

Jak wynika z tabeli 1 trzy czwarte wszystkich programów prowadzone jest na terenie województwa mazowieckiego, w tym (38,5% w samej Warszawie, biorąc natomiast pod uwagę aglomerację warszawską, a zatem miasto i okalające je powiaty, jest to ponad 70% ogółu IPI). Kolejnym dużym skupiskiem, w którym działają programy, jest województwo podlaskie (22,2%). Większość programów prowadzonych jest w dużych miastach wojewódzkich takich, jak Warszawa, Lublin czy Białystok (60%). Jak wynika z danych statystycznych otrzymanych z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), powyższe tendencje utrzymują się od kilku lat. Szczegółowo miejsce prowadzenia IPI w 2004 i 2005 roku przedstawia tabela 2. Porównując te dane widać jeszcze jedną prawidłowość – stopniowemu zmniejszeniu ulega liczba programów prowadzonych w Warszawie – w 2004 roku było ich 61%, rok później 46%, w przeprowadzonych badaniach stanowi to niecałe 40%. Jest to wynikiem świadomie prowadzonej polityki mazowieckiego urzędu wojewódzkiego, by uchodźcy integrowali się także w innych regionach województwa.

Tabela 2. Miejsca prowadzenia IPI i liczba programów w latach 2004 i 2005 według danych MPiPS¹⁵

Województwo	Rok 2004	Rok 2005
Mazowieckie	116	130
Podlaskie	30	47
Lubelskie	15	9
Inne	6	10

¹⁴ Adresy ośrodków podane są na stronie internetowej Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców (obecnie Urzędu do spraw Cudzoziemców): http://www.uric.gov.pl/Adresy_osrodkow,249.html (dane z lipca 2007 roku).

¹⁵ Niepublikowane dane otrzymane z Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS. Dane te dotyczą wszystkich programów prowadzonych w danych latach. Prowadzone przez nas badanie obejmowało jedynie programy zakończone.

Razem	167	196
--------------	------------	------------

2.2. Narodowość osób uczestniczących w IPI

Z badań wynika, że wiarygodność odnośnie narodowości można było stwierdzić w prawie 60% przypadkach. 28% uchodźców zakwalifikowano jako obywateli Federacji Rosyjskiej, gdyż w aktach nie było informacji o ich narodowości. Jeżeli jednak zsumować osoby z Czeczenii, Inguszetii i pozostałych republik Federacji Rosyjskiej, to okaże się, że prawie 90% osób pochodzi z podobnego kręgu kulturowego¹⁶. Liczbę osób danej narodowości przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Narodowość osób badanych realizujących IPI w 2006 roku

Kraj pochodzenia	Liczba osób	w %
Czeczenia	69	59,0
Inguszetia	3	2,6
Białoruś	4	3,4
Federacja Rosyjska	33	28,2
Pozostale	8	6,8
W sumie	117	100,0

Z danych MPiPS wynika, że od lat nie ulega zmianie struktura narodowościowa uchodźców w Polsce, którzy otrzymali status uchodźcy i uczestniczą w indywidualnych programach integracji (szerzej zob. tabela 4). W ostatnich latach rośnie liczba osób z Czeczenii, które otrzymują tę formę ochrony międzynarodowej oraz prawo do pomocy integracyjnej w Polsce.

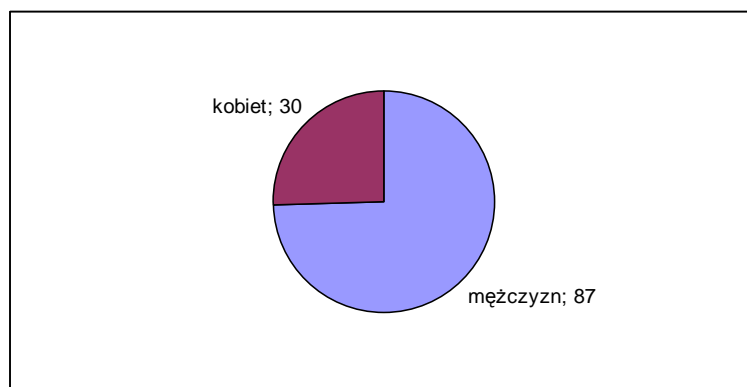
Tabela 4. Liczba rodzin uczestniczących w IPI w latach 2003–2005 według danych MPiPS

Kraj pochodzenia	Rok 2005	Rok 2004	Rok 2003
Czeczenia	160	83	57
Somalia	12	3	0
Iran	5	1	0
Białoruś	4	3	5
Turcja	3	2	0
Pakistan	2	1	2
Inguszetia	2	0	0
Afganistan	2	0	1
Inne państwa afrykańskie	1	0	3
Inne państwa azjatyckie	2	0	1
Inne państwa byłego ZSRR	2	2	1
Inne	1	1	2
Razem	196	96	72

2.3. Wiek i płeć uchodźców, biorących udział w IPI oraz struktura ich rodzin

Głównymi stronami programu mężczyźni, podpisują go w imieniu całej rodziny, stanowią oni trzy czwarte ogółu uchodźców (zob. wykres 1).

¹⁶ Inne osoby z Federacji Rosyjskiej pochodzą zapewne z państw kaukaskich, o czym świadczą statystyki URiC odnośnie narodowości osób ubiegających się o nadanie im statusu uchodźcy.

Wykres 1. Płeć uchodźców – głównych realizatorów IPI

Jednak trzeba pamiętać, że dane te wskazują jedynie na płeć osób, które widnieją jako główni realizatorzy programu. W rzeczywistości udział osób, które realizują IPI jest inny. Z danych MPiPS wynika, że w latach 2004–2005 średni udział kobiet, które brały udział w programach integracyjnych, wynosił około 44%. Zdecydowana większość osób realizuje bowiem programy z rodzinami. Z kolei w związku ze strukturą narodowościową uchodźców i pozycją męża w rodzinie, najczęściej to on wnioskuje o przyznanie pomocy integracyjnej i jest stroną programu. Strukturę rodzinną w badanych IPI przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Struktura badanych rodzin realizujących IPI w 2006 roku

Z kim realizuje program	Liczba osób
sam	34
Z samym małżonkiem	7
Z rodziną	54
Z samymi dziećmi (samotny rodzic)	17
IPI formalnie realizuje sam, ale zamieszkuje w tym czasie z rodziną	5
Razem	117

Jak widać większość IPI realizowanych jest wspólnie z rodziną – z małżonkiem i z dziećmi. Co trzeci uchodźca jest osobą samotną, do rzadkości należą rodziny bezdzietne (6%). Natomiast znaczący jest odsetek osób samotnie wychowujących dzieci – najczęściej są to kobiety, choć nie tylko. Wynosi on 17%. Są także osoby, które same realizują IPI, ale mieszkają w tym czasie z rodziną. Ma to miejsce w przypadku, gdy rodzina przyjechała później i jeszcze oczekuje na nadanie statusu uchodźcy lub przyjechała wcześniej i już zakończyła program integracyjny bądź gdy otrzymała zgodę na pobyt tolerowany.

Narodowość różnicuje osoby pod względem sytuacji rodzinnej. O ile osoby z państw afrykańskich i azjatyckich to przeważnie osoby samotne, o tyle osoby z Czeczenii najczęściej mają rodziny (aż 96% wszystkich uchodźców przebywa w Polsce z rodzinami). Jedynie co czwarta osoba tej narodowości jest samotna, a do rzadkości należą małżeństwa bezdzietne (niecałe 7% ogółu tej społeczności). Także ponad 80% wszystkich samotnych rodziców to osoby z Czeczenii. Z badań Tomasza Kaźmierczaka z Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego wynika, że właśnie sytuacja rodzinna jest jedyną przesłanką wyróżniającą

Czeczenów spośród innych uchodźców. Nie ma bowiem różnic pomiędzy nimi w zakresie wieku czy wykształcenia¹⁷.

W przeprowadzonych w 2006 roku badaniach w 117 programach integracyjnych wzięło udział 320 osób, w tym prawie połowę stanowiły dzieci (44,4%). Stan taki utrzymuje się zresztą od pewnego czasu – z danych MPiPS wynika, że w 2004 roku dzieci było 48,1% (234 osoby), a w 2005 roku – 47,1% (261 osób). Duża liczba dzieci wynika ze struktury rodzinnej uchodźców – głównie Czechenów. Rodziny, realizujące program, są najczęściej wielodzietne. Średnio mają po 2–3 dzieci, ale zdarzają się i takie, które mają ich ponad pięćoro. To także wynika ze struktury i specyfiki uchodźców z Czeczenii, którzy tradycyjnie prowadzą duże gospodarstwa domowe. Szczegółowe dane zawiera tabela 6.

Tabela 6. Liczba dzieci w badanych rodzinach

Liczba dzieci w rodzinie	Liczba rodzin
1 dziecko	16
2 dzieci	21
3 dzieci	21
4 dzieci	11
Ponad 5 dzieci	4

Jeśli chodzi o wiek, to zdecydowaną większość dzieci stanowią dzieci młodszych – poniżej sześciu lat, ma ich prawie 60% rodzin realizujących IPI. Niewiele jest osób, które ukończyły lat 16, bo występują jedynie w sześciu rodzinach. Prawie 40% rodzin posiada dzieci w wieku szkolnym. Szczegółowo wiek dzieci w rodzinach przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Wiek dzieci w rodzinach badanych osób realizujących IPI

Wiek dzieci	Liczba rodzin
do 3 lat	43
3–6 lat	38
7–12 lat (wiek szkoły podstawowej)	34
13–16 lat (wiek gimnazjalny)	21
Ponad 16 lat	6
Razem	142

Jeśli chodzi o wiek osób, które podpisały umowę o IPI, to połowa z nich ma 26–40 lat. Prawie co piąty z badanych jest stosunkowo młody – w wieku poniżej 25 lat (kategoria ta określana jest w przepisach Unii Europejskiej jako młodzież). Szczegółowo wiek tych osób przedstawiony jest w tabeli 8. Choć nie mamy danych wieku małżonków osób realizujących program, to należy założyć, że jest on przybliżony.

Tabela 8. Wiek głównych realizatorów IPI w badaniach

Wiek uchodźców	Liczba
18–25 lat	21
26–40 lat	60

¹⁷ T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu oraz uzyskanych efektów Indywidualnych Programów Integracji realizowanych na terenie województwa mazowieckiego*, Warszawa 2005, s. 11 (tekst niepublikowany, udostępniony przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki).

41–50 lat	28
Powyżej 50 lat	7
Razem	116

2.4. Wykształcenie, zawód i stan zdrowia uchodźców

Wykształcenie, zawód oraz stan zdrowia uchodźców to czynniki, które wpływają w zasadniczy sposób na ich integrację w Polsce. Powinny one także determinować inne zadania w IPI dla różnych osób. Jeśli chodzi o wykształcenie, to szczegółowo przedstawia je tabela 9.

Tabela 9. Wykształcenie uchodźców i ich małżonków w przeprowadzonych badaniach

Rodzaj wykształcenia	Deklarowane		Udokumentowane	
	strona	małżonek	strona	Małżonek
Brak wykształcenia	2	0	0	0
Podstawowe (około 8 lat kształcenia)	17	13	0	0
Ponadpodstawowe (9-12 lat kształcenia)	63	33	7	3
Wyższe	10	6	12	0
Razem	92	52	19	3

Jak wynika z podanych powyżej informacji większość uchodźców nie posiada udokumentowanego wykształcenia. Ma je zaledwie 13,7% badanych, w tym połowa to osoby z wykształceniem wyższym. Trudno się dziwić takiemu stanowi rzeczy, biorąc pod uwagę warunki, w jakich uchodźcy opuszczali kraj pochodzenia. Wówczas zapewne nie myśleli o zabieraniu jakichkolwiek dokumentów. Możliwe jest także, iż zaginęły one w trakcie działań wojennych, jakie miały miejsce w Czeczenii w ciągu ostatnich 10 lat.

Większość osób deklaruje, iż posiada wykształcenie średnie – jest ich prawie dwie trzecie. Dane te zdają się nie potwierdzać głoszonej przez niektóre osoby tezy, iż obecnie mamy do czynienia z falą emigracji słabo wykształconej. Z drugiej jednak strony mówimy tu o wykształceniu jedynie deklarowanym, więc nie wiadomo, jakie jest ono w rzeczywistości. Poza tym edukacja prowadzona w warunkach wojennych mogła być na niższym poziomie. W badaniach niektóre osoby podały także, iż posiadają jedynie wykształcenie podstawowe (było ich prawie 20%), a dwie osoby zadeklarowały, iż nie posiadają żadnego wykształcenia (w przypadku jednej osoby przeszkodą w integracji był jej analfabetyzm). Dla takich osób powinny być opracowane szczególne zadania w ramach IPI, polegające między innymi na uzupełnieniu wykształcenia, na przykład w systemie kształcenia dorosłych, do czego mają prawo.

Podobnie, jak z wykształceniem, również w przypadku umiejętności zawodowych większość uchodźców nie posiada potwierdzających je dokumentów – jest to ponad dwie trzecie badanych (szczegółowe dane przedstawia tabela 10). Z tego powodu zrezygnowano z podawania danych odnośnie deklarowanych zawodów jako mało wiarygodnych. Dodatkowo bardzo duża grupa nie posiada żadnego zawodu – jest to prawie połowa wszystkich osób. Taki układ zawodowy powinien rzutować na kształt IPI i działania podejmowane w jego ramach. Bowiernawet jeśli osoby te nauczyłyby się w trakcie trwania programu języka polskiego w stopniu komunikatywnym, to i tak ciężko byłoby im znaleźć pracę, za którą mogliby utrzymać siebie i swoją wielodzietną rodzinę. Co ciekawe, także małżonkowie badanych (w większości kobiety) znajdują się w niewiele gorszym położeniu od mężczyzn.

Tabela 10. Umiejętności zawodowe badanych uchodźców i ich małżonków

Zawód	Strona programu	Małżonek
Posiada deklarowany	41	18
Posiada udokumentowany	22	10
Nie posiada zawodu	48	27

Także stan zdrowia wpływa wydatnie na proces integracji. Osoba, która ma poważne problemy zdrowotne, nie będzie w stanie znaleźć odpowiedniej pracy. Ponadto czas poświęcony na przeprowadzenie badań i leczenie może pokrywać się z czasem na naukę języka polskiego. W tabeli 11 przedstawiono dane dotyczące stanu zdrowia badanych uchodźców (brak jest danych odnośnie ich małżonków oraz dzieci).

Tabela 11. Stan zdrowia badanych uchodźców

Stan zdrowia	W liczbach	W %
Zdrowy	52	45,61
Przejściowe problemy zdrowotne	17	14,91
Długotrwale problemy zdrowotne	40	35,09
Niepelnosprawność	5	4,39
Razem	114	100,00

Informacje te pracownicy socjalni zapewne zbierają na podstawie deklaracji cudzoziemców. Wynika z nich, że ponad połowa cudzoziemców ma problemy zdrowotne, w tym co trzeci deklaruje, że są one długotrwale, część osób można nawet uznać za niepełnosprawne. Zapewne w tych deklaracjach nie są uwzględnione problemy psychologiczne, więc liczba osób wymagających pomocy może być w rzeczywistości wyższa¹⁸. W stosunku do sześciu osób były one tak dotkliwe, iż pracownicy stwierdzili, że były one poważnym utrudnieniem w integracji. Porównując dane dotyczące stanu zdrowia z pochodzeniem uchodźców okazuje się, że osoby z długotrwałymi problemami zdrowotnymi w większości wywodzą się z krajów Federacji Rosyjskiej, a więc zapewne także Czeczenii (95%). Wszystkie osoby uznane za niepełnosprawne także są z tych państw. Osoby z problemami przejściowymi w 70% to także Czeczeni. Pokazuje to specyfikę uchodźców z Czeczenii w stosunku do pozostałych krajów.

Problemy zdrowotne i ich rozwiązywanie powinny znaleźć odzwierciedlenie w IPI. Pracownicy prowadzący programy integracyjne w wywiadach przeprowadzonych przez badaczy z Instytutu Spraw Publicznych rzadko jednak zwracają na nie uwagę – jako na poważny problem i przeszkodę w integracji.

3. Zadania planowane i podejmowane w ramach realizacji IPI

Przepisy artykułu 93 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej określają wzajemne zadania powiatu i uchodźcy w trakcie trwania IPI. Do zadań Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) należy:

¹⁸ O problemach psychologicznych uchodźców w procesie ich integracji w społeczeństwie przyjmującym zob.: H. Grzymala-Moszczyńska, *Sytuacja uchodźców w literaturze psychologicznej*, w: H. Grzymala-Moszczyńska, E. Nowicka (red.), *Goście i gospodarze*, Kraków 1998 (tekst dostępny w lipcu 2007 roku na stronie internetowej: <http://crisisintervention.free.ngo.pl/psychologia/bps2.html>).

- udzielanie uchodźcy informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz o warunkach jej wstrzymania lub odmowy jej udzielenia, a zatem szczegółowe wyjaśnienie zasad funkcjonowania programu i obowiązków stron;
- współdziałanie z uchodźcą i wspierania go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania uchodźcy ośrodkiem pomocy społecznej;
- pomoc w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w miarę możliwości w mieszkaniu chronionym;
- prowadzenie z uchodźcą pracy socjalnej;
- prowadzenie innych uzgodnionych z uchodźcą działań wynikających z indywidualnej jego sytuacji życiowej, co jest niezwykle istotne z uwagi na przewidywany indywidualny charakter programów.

Z kolei uchodźca ma obowiązek:

- zameldowania się w miejscu zamieszkania;
- zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy;
- obowiązkowego uczestnictwa w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba;
- współdziałania oraz kontaktowania się z pracownikiem PCPR-u w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż dwa razy w miesiącu;
- prowadzenia innych uzgodnionych z realizatorem programu działań wynikających z jego indywidualnej sytuacji życiowej.

Te właśnie elementy zostały w badaniu poddane sprawdzeniu – na ile znajdują one odbicie w programach przygotowywanych przez pracowników socjalnych. Akcent położony został także na to, jakie inne, poza-standardowe działania zostały wpisane do IPI, które odnoszą się do indywidualnej sytuacji uchodźcy i jego rodziny.

3.1. Zadania stawiane przed uchodźcą i jego rodziną

Zdecydowana większość programów w zasadzie przewidywała elementy, które obowiązkowo nałożyła na programy ustawa o pomocy społecznej, takie jak: zameldowanie w miejscu zamieszkania, rejestracja w urzędzie pracy czy uczestnictwo w zajęciach z języka polskiego (lub polepszanie jego znajomości w inny sposób). Ponadto też w zasadzie wszystkie zobowiązywały do wyrobienia numeru PESEL, a duża część także zwracała uwagę na obowiązek rejestracji w przychodni lekarskiej. Tabela 12 przedstawia rodzaje obowiązków przewidzianych wobec uchodźców w IPI oraz stopień ich realizacji.

Tabela 12. Rodzaje obowiązków zaplanowanych wobec uchodźców w badanych programach integracyjnych oraz stopień ich realizacji

Rodzaj obowiązku	Zaplanowany	Niezaplanowany	Zrealizowany	niezrealizowany, choć zaplanowano	bd odnośnie realizacji
Zameldowanie w miejscu zamieszkania	114	3	46	52	17
Rejestracja w urzędzie pracy	113	4	107	2	6
Uczestnictwo w kursie języka polskiego	101	16	64	25	12

Zobowiązanie do nauki języka w sposób inny, niż na kursie językowym	19	96	19	6	3
Wyrobienie numeru PESEL	107	4	71	20	18
Wyrobienie numeru NIP	26	71	24	3	0
Rejestracja w przychodni lekarskiej	87	22	79	11	5

Warto spojrzeć na stopień realizacji poszczególnych zadań. Jest on bowiem niezwykle niski. Bardzo wiele osób nie uzyskało zameldowania w miejscu zamieszkania. Jest to niezwykle trudny obowiązek do zrealizowania z wielu przyczyn. Po pierwsze, istnieją poważne trudności praktyczne w wynajęciu mieszkania przez cudzoziemców w Polsce, szczególnie przez wielodzietne rodziny (związane jest to z obawą przed cudzoziemcami, a także z uprzedzeniami na tle rasowym, jak również z wielodzietnością rodzin¹⁹). Jeżeli jednak nawet uda się takowe lokum wynająć, to niezwykle rzadko wynajmujący zgadza się na zameldowanie lokatorów, bojąc się, czy nie będzie miał potem problemów z ich wymeldowaniem (to pozostałości z czasów socjalistycznych; obecnie bowiem meldunek nie ma nic wspólnego z prawem do pozostawania w lokalu²⁰). Ponadto niewiele osób zgłasza fakt najmu do organów skarbowych, unikając płacenia w ten sposób podatków, więc brak meldunku wynika z niechęci ujawniania faktu zamieszkiwania w lokalu przez inne osoby. Pracownicy socjalni nie mają w tym wypadku żadnego wpływu na realizację tego obowiązku.

Przyglądając się miejscu zamieszkania uchodźców w trakcie trwania IPI okazuje się, że jedynie 40% mieszkało samodzielnie w wynajmowanym przez siebie mieszkaniu (brak jest danych odnośnie wielkości tego lokum). Prawie co trzecia osoba/rodzina wynajmuje mieszkanie wspólnie z innymi członkami dalszej rodziny lub z innymi niespokrewnionymi cudzoziemcami. Jest to rozwiązanie z jednej strony bardziej ekonomiczne, a z drugiej – zgodne z tradycjami Czeczenów, którzy są społeczeństwem bardzo rodzinnym. Skutkuje to jednak znacznym zagęszczeniem osób w mieszkaniu i na dłuższą metę życie w takich warunkach jest bardzo kłopotliwe i zdecydowanie poniżej polskiego standardu. Część osób mieszka wspólnie z Polakami – wynajmując od nich pokój. Uwagę zwraca niezwykle duża liczba osób mieszkających przez większość trwania IPI w ośrodku dla cudzoziemców – to prawie co piąty badany. Pozostawanie w nim zdecydowanie nie sprzyja integracji z polskim społeczeństwem²¹. Stan taki można uznać nawet za fiasko programu integracyjnego.

Tabela 13. Miejsce zamieszkania uchodźcy w trakcie trwania IPI²²

Miejsce zamieszkania uchodźcy w trakcie IPI	W liczbach	w %
---	------------	-----

¹⁹ Por. np. A. Weiner, *Tak daleko stąd, tak blisko – europeizacja a integracja legalnych imigrantów, uchodźców i repatriantów*, w: K. Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie nyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 152.

²⁰ Więcej na ten temat: K. Wencel, *Mieszkalnictwo*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 89–92.

²¹ O warunkach życia w ośrodkach dla uchodźców oraz o postrzeganiu tych miejsc przez cudzoziemców zob. np.: H. Grzymala-Moszczyńska, *Uchodźcy*, op. cit., s. 48–61 oraz wiele raportów w zbiorczym opracowaniu M. Ząbek (red.), *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, Wydawnictwo Trio, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 11–12, 30–36, 88–90, 91–112.

²² Jeżeli w trakcie programu uchodźca miał kilka miejsc zamieszkania, przyjmowano to, w którym spędził najwięcej czasu.

Mieszkanie wynajęte samodzielnie	46	40,0
Mieszkanie wynajęte wspólnie z innymi członkami rodziny, którzy nie realizują razem z nim IPI	28	24,3
Mieszkanie wynajęte wspólnie z innymi cudzoziemcami, niespokrewnionymi	9	7,8
Mieszkanie wspólnie z Polakami	8	7,0
Mieszkanie w ośrodku dla uchodźców	22	19,1
Pokój w hotelu	2	1,7
Razem	115	100,0

Obowiązek rejestracji w urzędzie pracy jest w zasadzie w pełni realizowany. Jest on niezwykle istotny, bowiem jest on połączony z opłacaniem przez urząd składek na ubezpieczenie zdrowotne²³ – bez niego leczenie odpłatne.

W ramach projektu w kwietniu i maju 2007 roku wysłano do 11 powiatowych urzędów pracy (PUP), w okręgu których znajduje się największa liczba uchodźców, faks z pytaniami odnośnie działań realizowanych przez PUP-y w 2006 roku wobec uprawnionych cudzoziemców. Na nasze pytanie odpowiedziało siedem urzędów²⁴. Niestety z grupy cudzoziemców nie sposób wyodrębnić samych uchodźców czy osób z pobytem tolerowanym, bowiem dane takie odrębnie nie są zbierane. Z badań tych wynika, że w 2006 roku zarejestrowanych w urzędach pracy jako osoby bezrobotne było 360 uprawnionych do tego cudzoziemców, w tym 58 miało status osób długotrwale bezrobotnych (a zatem, zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy takich, które pozostawały zarejestrowane w urzędzie przez okres co najmniej 12 miesięcy). 27 osób zostało skierowanych na szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe opłacane ze środków urzędów pracy lub prowadzone przez urząd (niestety brak jest danych, jakie to były szkolenia). Stanowi to 7,5% wszystkich zarejestrowanych cudzoziemców. Ponadto sześć osób uzyskało jednorazową dotację na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej (zgodnie z artykułem 46 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), wszystkie przypadki miały miejsce w Warszawie. W sumie 10 osobom urzędy pracy pomogły w znalezieniu pracy (niecałe 3%), a trzy kolejne zostały skierowane w 2006 roku na odbycie stażu dla osób bezrobotnych u pracodawców bez nawiązywania z nimi stosunku pracy w trakcie jego trwania (działo się to również jedynie w Warszawie).

Jak zostało już powiedziane, nie wiadomo, jakie kategorie cudzoziemców skorzystały z tej pomocy²⁵ i ilu było w tej liczbie uchodźców. Generalnie jednak liczby te pokazują niewielką skuteczność PUP-ów w udzielaniu pomocy cudzoziemcom w poruszaniu się po polskim rynku pracy. Zadania w tym zakresie spełniają głównie organizacje pozarządowe. Są zresztą w tym zakresie zdecydowanie skuteczniejsze – na 39 klientów Klubu Pracy Polskiej Akcji Humanitarnej, zatrudnienie w różnych formach znalazło aż 15 osób (38%)²⁶.

²³ W większości programów składki na ubezpieczenie były opłacane właśnie przez urzędy pracy. Jednak w 24 przypadkach (20%) składki były opłacane bezpośrednio przez PCPR. Wynika to wprost z ustawy, która zobowiązuje do opłacania składek ten organ, do którego pierwszego o pomoc zwrócił się uprawniony. W przypadku uchodźców w zasadzie zawsze będzie to PCPR. Składki opłacane mogą być także przez OPS w przypadku, gdy dana osoba otrzymuje zasiłek stały, a więc jeżeli nie jest zdolna do pracy z powodu wieku bądź niepełnosprawności.

²⁴ Były to urzędy w następujących miastach: Białystok, Łomża, Łuków, Nowy Dwór Mazowiecki, Piaseczno, Warszawa, Wołomin.

²⁵ Uprawnionymi są bowiem poza uchodźcami także: obywatele państw UE i EOG, osoby posiadające zezwolenie na osiedlenie się oraz pobyt tolerowany, rezydenci długoterminowi Wspólnot Europejskich, członkowie rodzin tych cudzoziemców oraz członkowie rodzin obywateli polskich (głównie małżonkowie Polaków) – artykuł 1 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

²⁶ Cyt. za: T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 17.

Urzędy pracy nie posiadają specjalnej oferty skierowanej jedynie do cudzoziemców, znajdujących się przecież najczęściej w zdecydowanie innej sytuacji niż Polacy i potrzebujących albo podniesienia swoich kwalifikacji, albo pełnego przekwalifikowania w związku z niedopasowaniem swojego wykształcenia czy zawodu do potrzeb polskiego rynku pracy. Pracownicy PUP-ów często nie są także przygotowani do pracy z klientem odmiennym kulturowo (wynika to z wywiadów prowadzonych z tymi pracownikami przez ISP w ramach niniejszych badań).

W zakresie uczęszczania na język polski i jego naukę stosunkowo duży jest odsetek niezrealizowania tego zobowiązania (25%). Może on być spowodowany przez osoby, które nie ukończyły programu. Obowiązek prowadzenia nauki w sposób inny niż na kursie językowym wynika z faktu, że część programów jest realizowana w miejscach, w których takie kursy dla obcokrajowców nie są oferowane lub są drogie. Taki zapis jest więc zamieszczany w programie, aby uchodźca mógł przeznaczyć pomoc finansową otrzymywaną w ramach programu na swoje potrzeby, w szczególności na wynajęcie mieszkania.

Wyjątkowa sytuacja jest w Warszawie i jej okolicach w związku z prowadzeniem przez wojewodę mazowieckiego, wspólnie z Fundacją Linguae Mundi, bezpłatnych zajęć z języka polskiego ze środków Europejskiego Funduszu Uchodźczego. Są one prowadzone na wysokim poziomie przez lektorów przygotowanych do uczenia języka obcokrajowców (a w trakcie zajęć dodatkowo zapewniana jest nawet opieka nad dziećmi uczących się osób²⁷). Ponadto bezpłatne kursy prowadzone przez profesjonalistów prowadzi także Międzykulturowe Centrum Adaptacji Zawodowej w ramach PIW EQUAL. Problemem może być tylko to, że zajęcia te trwają w większości w godzinach pracy i w zasadzie uniemożliwiają podjęcie zatrudnienia przez uchodźców (odbywają się bowiem trzy razy w tygodniu). Pomimo stworzenia takich możliwości część osób jednak nie uczy się języka polskiego – w stosunku do 10 osób stwierdzono słabą frekwencję z różnych powodów, na przykład kłopotów z dojazdem na kursy (były oddalone znacznie od miejsca zamieszkania), względów bezpieczeństwa (1 osoba), czy problemów zdrowotnych. O pięciu osobach znalazły się informacje, iż pomimo nie uczęszczania na kurs mówiły po polsku coraz lepiej. Nie wiadomo jednak, jaki był to stopień komunikacji i czy wystarczający do podjęcia pracy.

Jednak w mniejszych miejscowościach często nie ma nawet osób przygotowanych metodycznie do pracy z cudzoziemcami nieznanymi języka polskiego. W niektórych miejscach PCPR-y posiłkują się pomocą wolontariuszy w tym zakresie (na przykład w Radomiu, Lublinie) lub korzystają z pomocy organizacji pozarządowych. Warto także zwrócić uwagę na to, że wszystkie takie zajęcia prowadzone są ze środków unijnych. Nie są więc na trwałe wpisane do systemu pomocy uchodźcom. Wojewoda mazowiecki będzie prowadził je jeszcze na pewno w 2008 roku²⁸, jednak działania MCAZ kończą się już w marcu 2008 roku i nie wiadomo, czy i w jakiej formie będą kontynuowane.

Niepokojąca jest stosunkowo duża liczba osób, które nie wyrobiły sobie numeru PESEL. Sięga ona prawie 20% (o których wiadomo, że nie dopełniły tej formalności). Choć obowiązku jego wyrobienia ustawa nie nakłada, jednak bez niego w zasadzie nie można funkcjonować na rynku pracy czy w sferze pomocy zdrowotnej. Dlatego słusznie znalazł się on w większości programów jako obowiązek uchodźcy. Aby wyrobić ten numer, potrzebne jest zameldowanie. Jednak, w związku z trudnościami w tym zakresie, istnieje także możliwość uzy-

²⁷ Są to zalecenia odnośnie nauki języka wskazane w: H. Grzymala-Moszczyńska, *Uchodźcy*, op. cit., s. 89–90.

²⁸ W wyniku rozstrzygniętego konkursu otrzyma dotację między innymi na ten cel.

skania go w przypadku braku zameldowania – bezpośrednio w MSWiA²⁹. Uchodźcy, którzy przebywają w Polsce nawet kilka miesięcy (a przerwanych programów poniżej trzech miesięcy jest zaledwie kilka, o czym niżej), powinni obowiązkowo posiadać ten numer. Bez niego bowiem niemożliwe jest poruszanie się po polskich urządach.

Większość osób rejestruje się także w przychodni lekarskiej (ponad trzy czwarte przypadków). Poza tym, iż jest to racjonalne w przypadku jakichkolwiek problemów zdrowotnych (biorąc jeszcze pod uwagę, iż najczęściej mamy do czynienia z rodzinami z dziećmi), wynika to także zapewne z ogólnego złego stanu zdrowia uchodźców (o czym wspomiano powyżej).

Dziwi natomiast wyjątkowo niski stopień wyrabiania numeru NIP (zaledwie w co czwartym przypadku). Jest to niezwykle prosta sprawa, a także konieczna w przypadku chęci podjęcia legalnego zatrudnienia. Szczególnie, iż oczekiwanie na jego nadanie może trwać nawet do trzech miesięcy.

Jeśli chodzi o inne obowiązki, które przewidziane zostały w ramach badanych programów, to do najpowszechniejszych należą: utrzymywanie regularnego kontaktu z pracownikiem socjalnym (115 programów), informowanie go o wszelkich zmianach w sytuacji życiowej uchodźcy (112 programów) oraz aktywne poszukiwanie pracy (105 programów). O ile dwa pierwsze zapewne są wypełniane (może poza osobami, które przerwały uczestnictwo w IPI), o tyle brakuje danych odnośnie trzeciego z tych elementów. Uchodźca, szczególnie w drugim półroczu trwania programu, powinien podejmować próby poszukiwania pracy, motywowany przez pracownika socjalnego oraz doradcę zawodowego urzędu pracy. Powinien być także rozliczany z tego obowiązku, bowiem samo znalezienie przez niego pracy zapewne nie będzie procesem łatwym i szybkim, ale powinien jednak jej poszukiwać (do tego zresztą zobowiązuje go program, czyli do podejmowania działań). Z doświadczeń organizacji pozarządowych wynika, że w ostatnich miesiącach sytuacja na rynku pracy zmieniła się. Poszukiwani są pracownicy niewykwalifikowani lub przedstawiciele zawodów, na które jest w Polsce zapotrzebowanie (na przykład budowlani, krawcowe) – jednak proponowane im wynagrodzenie jest bardzo niskie i często nie wystarcza na pokrycie kosztów utrzymania wielodzietnej rodziny.

Wszystkie podane powyżej obowiązki uchodźcy to w gruncie rzeczy czynności trywialne, nie wymagające większej inwencji po stronie uchodźcy. A tym bardziej po stronie obsługującego go pracownika socjalnego. Niestety w przebadanych dokumentach trudno doszukać się zindywidualizowanego podejścia względem uchodźcy i jego sytuacji. Oczywiście zdarzają się chlubne wyjątki w tym zakresie, dotyczą one podjęcia leczenia lub uzyskania zaświadczenia o niepełnosprawności (w sumie w pięciu przypadkach), poszukiwania mieszkania, w tym ze środków komunalnych (sześć przypadków), ubiegania się o dodatkową pomoc ze świadczeń pomocy społecznej (świadczenia rodzinne – trzy przypadki). Niezwykle rzadko jest także zwracana uwaga na wykonywanie obowiązku nauki szkolnej przez dzieci (17 przypadków). Wydaje się, że obowiązkiem pracownika socjalnego jest także motywowanie rodziców do posyłania dzieci do szkół, a także późniejsze kontrolowanie w trakcie kontaktów z rodziną realizacji obowiązku szkolnego i w razie potrzeby nawet powiadomienie właściwych służb społecznych³⁰.

²⁹ Więcej o sposobie wyrabiania tego numeru – B. Smoter, *Dokumenty*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 113–114.

³⁰ W. Klaus, *Prawo do edukacji*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 60–61.

Indywidualny program integracji powinien obejmować całą rodzinę, jeśli takowa jest, a nie jedynie samego uchodźcę. Ideą jest bowiem integracja całej rodziny, a nie jedynie jej głównego reprezentanta. Aby mogło mieć to miejsce, każdy członek rodziny uczestniczący w programie powinien być traktowany indywidualnie i dla każdego powinny być zaplanowane oddzielne działania – zgodne z jego możliwościami i potrzebami. Niestety taka idea nie przyświeca pracownikom socjalnym prowadzącym IPI. Z badań wynika, że w ponad 70% przypadkach w programach nie ma przewidzianych indywidualnych zadań dla małżonków. Jedynie 16 programów zawiera takie zobowiązania. W zdecydowanej większości są nimi nauka języka polskiego (14 przypadków), poszukiwanie pracy (dwa przypadki), wspólne z małżonkiem dopilnowanie obowiązku szkolnego dzieci (trzy przypadki) oraz uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności (jeden przypadek).

Również dzieci nie mają co do zasady w IPI określonych, wyodrębnionych dla nich zadań – dzieje się tak w prawie 70% przypadkach. Zadania, jakie są na nie nakładane, to realizacja obowiązku szkolnego (praktycznie w każdym z przypadków) oraz wyjątkowo udział w kursie języka polskiego (trzy przypadki), udział w zajęciach przedszkolnych (dwa przypadki) oraz udział w zajęciach wyrównawczych (jeden przypadek). To prawda, że dzieci integrują się najłatwiej, ale i one potrzebują do tego motywacji. Czasem nie dostarczają jej rodzice, więc powinien to robić pracownik socjalny. Taki zapis w programie to także wskazówka dla rodziców, jakie działania względem dzieci powinni podejmować i czego powinni pilnować. Wydaje się, że większości dzieci przydałoby się uczestniczenie w różnego rodzaju zajęciach wyrównawczych. Część z nich mogłaby także uczestniczyć w zajęciach sportowych czy artystycznych. Pozwoliłyby one, z jednej strony, na szybszą integrację z polskimi kolegami i lepszą naukę języka, a z drugiej, dawałyby szansę na osiągnięcie sukcesu przez dzieci w zajęciach pozaszkolnych w sytuacji, gdy w nauce szkolnej jest on trudniejszy do uzyskania (szczególnie przez dzieci starsze).

Tabela 14. Realizacja obowiązku nauki szkolnej przez dzieci badanych uchodźców

Wyszczególnienie	Liczba dzieci chodzących do	W % dzieci chodzące do	Liczba dzieci uprawnionych i niechodzących do	Razem
Przedszkola	7	19,44	29	36
Szkoły podstawowej	32	94,12	2	34
Gimnazjum	19	90,48	2	21
Szkoły ponadgimnazjalnej	6	100,00	0	6

Prawie wszystkie dzieci realizują obowiązek szkolny (szczegóły w tym zakresie przedstawia tabela 14). Liczba dzieci w wieku szkolnym, niechodzących do szkoły jest niewielka – są to bowiem cztery osoby. Jednak sytuacja taka w ogóle nie powinna mieć miejsca, biorąc pod uwagę, że pracownik socjalny o tym wiedział. Jego obowiązkiem, o ile nie potrafi sam przekonać rodziców do posłania dziecka do szkoły, jest zawiadomienie o tym fakcie odpowiednich służb³¹. Wynika to wprost na przykład z przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (artykuł 4 § 1 ustawy). Wyniki te jednak są nieporównanie lepsze w zestawieniu z badaniami w ośrodkach dla uchodźców, w których do szkół nie uczęszczała prawie połowa dzieci uprawnionych, a szczególny problem

³¹ Celem takiej interwencji powinno być posłanie dziecka do szkoły, a nie odbieranie go rodzicom, gdyż to przyniosłoby efekt przeciwny do zamierzonego i dodatkowo sprzyjałoby traumatyzacji dziecka.

był z dziećmi w wieku ponadgimnazjalnym³². Niestety bardzo niewielka liczba dzieci chodzi do przedszkoli – jest to niecałe 20% uprawnionych. Stan taki może poważnie przeszkadzać matkom w realizacji obowiązków w ramach IPI – począwszy od załatwiania spraw w urzędach, poprzez uczestnictwo w kursach językowych, aż po najważniejszy, jakim jest poszukiwanie pracy. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że pomimo upływu lat, polskie szkoły nadal nie są przygotowane do przyjmowania dzieci-uchodźców i pracy z nimi. Wszystkie postulaty Haliny Grzymały-Moszczyńskiej sformułowane w 2000 roku nadal pozostają aktualne³³. PCPR-y także nie odnotowują współpracy ze szkołami w ramach realizacji IPI³⁴.

3.2. Zadania realizowane przez pracowników socjalnych

Indywidualny Program Integracji, poza zadaniami i obowiązkami nałożonymi na uchodźców, nakłada też obowiązki na pracowników socjalnych. W ramach badania sprawdzano więc także, jakie działania podejmowali pracownicy. Zaznaczyć tu należy, że opisywane poniżej będą jedynie te działania, które zostały zapisane w aktach IPI w postaci sporządzonych notatek służbowych. W rzeczywistości prawdopodobnie działań takich było podejmowanych znacznie więcej, jednak część z nich mogła nie znaleźć odzwierciedlenia w dokumentach (a te były podstawą prowadzonych badań).

Podstawowym zadaniem jest prowadzenie pracy socjalnej z uchodźcami. Na podstawie artykułu 45 ustawy o pomocy społecznej praca socjalna obejmuje całokształt działalności mający na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu przez nie zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz rozwinięcie ich aktywności życiowej. Podstawowymi działaniami wykonywanymi przez pracowników socjalnych wobec uchodźców były: pomoc w uzyskaniu odpowiedniej pomocy medycznej (zapewne obejmowało to także pomoc w zapisaniu się do lekarza – w sumie w 29 przypadkach), pomoc w poszukiwaniu mieszkań (13 przypadków), pomoc w załatwianiu spraw urzędowych (w 99 przypadków), w tym także zapisaniu dzieci do szkoły, skierowanie na kurs języka polskiego i motywowanie do jego nauki. Ponadto niektórzy pracownicy pomagali w poszukiwaniu pracy i w kontaktach z pracodawcami (sześć przypadków), towarzyszyli swoim podopiecznym podczas wizyt lekarskich w charakterze tłumaczy (osiem przypadków) oraz pomagali uzyskać świadczenia rodzinne lub innego rodzaju pomoc z OPS-ów (siedem przypadków). Zdarzały się także działania podejmowane indywidualnie, takie jak na przykład: pomoc w podjęciu nauki zgodnej z zainteresowaniami, pomoc w umieszczeniu dziecka w przedszkolu czy w uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności, poszukiwanie wolontariuszy do pomocy w nauce języka polskiego, pomoc w zorganizowaniu sprzętu gospodarstwa domowego i odzieży, kontakt z opiekunem na uczelni, mediacje w sytuacjach konfliktowych czy pomoc w założeniu konta w banku oraz obsłudze bankomatu. Z listy tej wynika, że pracownicy często odpowiadali na indywidualne potrzeby swoich podopiecznych i pomagali im w niestandardowych sytuacjach. Czasem można nawet powiedzieć, że ich działania wykraczały poza ich zwykłe obowiązki, tym bardziej więc należy je docenić.

Jednym z obowiązków PCPR-u jako instytucji jest także zapewnienie dostępu do poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego i psychologicznego. Może być ono prowadzone przez samo Centrum lub też zlecone

³² Por. A. Jasiakiewicz, W. Klaus, *Realizacja obowiązku szkolnego przez małoletnich cudzoziemców, przebywających w ośrodkach dla uchodźców. Raport z monitoringu*, Analizy Raporty Ekspertyzy Stowarzyszenia Interwencji Prawnej 2006, nr 2, s. 7–9 (publikacja dostępna w lipcu 2007 roku na stronie internetowej Stowarzyszenia Interwencji Prawnej: <http://www.interwencjaprawna.pl/docs/ARE-206-monitoring-edukacyjny.pdf>).

³³ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy*, op. cit., s. 102–104.

³⁴ T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 16.

organizacji pozarządowej. Jest to niezwykle ważne z punktu widzenia uchodźców, którzy nie potrafią poruszać się w gąszczu polskich przepisów, nie znają ich, a ponadto mają różnorakie problemy natury psychicznej³⁵. Z zebranych w trakcie badania danych wynika, że uchodźcy praktycznie nie korzystają w PCPR-ach z tego typu poradnictwa (w pięciu przypadkach zasięgnięto porady prawnika i w jednym – psychologa). Może wynikać to z barier komunikacyjnych (w tym językowych) oraz braku przygotowania przedstawicieli tych służb do kontaktu z uchodźcami. Pomocy takiej udzielają jednak organizacje pozarządowe. Z usług prawnika skorzystały 24 osoby, a z porad psychologa 18. Dane te mogą być zaniżone, gdyż niekoniecznie pracownik socjalny musiał wiedzieć o takiej pomocy. Pomimo że pomoc dla uchodźców świadczona jest przez organizacje społeczne, to niezwykle rzadko korzystają one ze środków samorządów terytorialnych na wsparcie tego typu działań (w 2006 roku pojedyncze dotacje udzielone zostały jedynie przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki). Wydaje się, że sytuację tę należałoby zmienić i powierzyć prowadzenie tego typu poradnictwa wyspecjalizowanym organizacjom.

W niektórych przypadkach PCPR-y opłacały także składkę na ubezpieczenie zdrowotne (co piąty program). Wynika to z takiej konstrukcji przepisów, w ramach których organem odpowiedzialnym za opłacanie tych składek jest pierwszy urząd, do jakiego cudzoziemiec zwróci się po pomoc (artykuł 82 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych)³⁶.

W ramach realizacji IPI pracownicy deklarują także współpracę z organizacjami pozarządowymi. To one obecnie dysponują największą ofertą skierowaną do uchodźców i odpowiadających ich potrzebom – od prowadzenia poradnictwa specjalistycznego (o czym już była mowa), poprzez doradztwo zawodowe i prowadzenie kursów językowych i zawodowych, prowadzenie domów przejściowych, udzielanie pomocy rzeczowej czy finansowej oraz innych działań. Współpraca pomiędzy organizacjami a Centrum polega w większości na kierowaniu uchodźców do organizacji po pomoc i rzadko przybiera inne formy (tak wynika z dokumentów pomocy społecznej). W tym zakresie właściwsze byłoby zatem użycie słowa „korzystanie z oferty organizacji pozarządowych” niż współpraca z nimi. W trzech programach deklarowano problem braku organizacji na terenie działania PCPR-u. Warto też zaznaczyć, że współpraca obejmowała nie tylko organizacje zajmujące się od wielu lat pomocą uchodźcom i uznające ich za swoich beneficjentów, ale także takie, które zajmują się różnymi osobami, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej (szczególnie poza Warszawą).

Najtrudniejszym zadaniem, jakie ustawa postawiła przed pracownikami socjalnymi jest współdziałanie z uchodźcą w znalezieniu kontaktów ze środowiskiem lokalnym. Działania w tym zakresie wymienione w programach ograniczają się w zasadzie do „zapoznawania z ofertą podmiotów wspierających uchodźców w procesie integracji”, albo w „pomocy w sprawnym komunikowaniu się i orientacji w środowisku lokalnym”, cokolwiek to określenie znaczy. W pojedynczych przypadkach pracownicy socjalni wspierają swoich podopiecznych w kontaktach ze szkołą, sąsiadami czy z zakładem pracy. Główny problem w zakresie wypełniania tego obowiązku wynika zapewne stąd, iż nie wiadomo, jakie działania ustawodawca miał na myśli, poza pomocą w kontakcie z lokalnym OPS-em, który trudno jest uznać za „środowisko lokalne”. Halina Grzymala-Moszczyńska wskazuje, że należy pomóc uchodźcy w znalezieniu takiej umiejętności, która będzie przydatna lokalnej społeczności, a następnie

³⁵ H. Grzymala-Moszczyńska, *Uchodźcy*, op. cit., s. 58–59, 80–82. Uchodźcy przebywający w ośrodkach przeważnie deklarowali, że nie znają swoich praw. Stosunkowo nisko oceniali także dostępność do wiadomości na ten temat – por. R. Bachaev, A. Gajewska, S. Karlis, A. Pasieka, *Raport podsumowujący wyniki ankiety przeprowadzonej w ośrodkach recepcyjnych dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy*, Kraków 2005, s. 10–13 (dostępny w lipcu 2007 roku na stronie internetowej: http://www.juhrc.org/equal/rezultaty/EDI_Raport%20z%20ankiet%20w%20Osrodkach_maj%202005.pdf).

³⁶ Dz. U. 2004, nr 210, poz. 2135 z późn. zm.

znaleźć możliwości wykorzystania jej na korzyść społeczeństwa, na przykład w formie działań wolontariackich (na które zdaje się, iż uchodźca może nie mieć za wiele czasu w nawale obowiązków związanych z procesem aklimatyzacji w Polsce). Raport brytyjskiego Home Office na temat integracji zwraca uwagę, że budowanie kontaktów społecznych może się odbywać poprzez: uczestnictwo dzieci uchodźców w zajęciach różnego rodzaju klubów dla młodzieży, w tym sportowych, organizacjach młodzieżowych, w pracy wolontariackiej; udział uchodźców w festiwalach i innych imprezach kulturalnych czy artystycznych, grupach religijnych, zrzeszanie się w organizacjach społecznych³⁷. Działania takie mogą być jednak podejmowane w momencie, gdy uchodźcy mają zapewnione podstawowe warunki bytowe i ekonomiczne na dłuższy czas.

4. Próba oceny skuteczności prowadzonych programów

Na podstawie zebranych informacji niezwykle trudno jest ocenić skuteczność programów integracyjnych. Powinna ona być bowiem mierzona w jakiś czas po zakończeniu programu. Poniżej wskazane jednak zostaną pewne obiektywne przyczyny, które wpływają na skuteczność prowadzonych IPI, wynikające z przebadanych dokumentów. Jednym z najważniejszych jest stopień realizacji programu, to znaczy czy został on przeprowadzony w całości. Dane w tym zakresie przedstawione są w tabeli 15.

Tabela 15. Stopień realizacji IPI przez badanych uchodźców

Wyszczególnienie	W liczbach	W %
Zrealizowany w całości	68	58,12
Przerwany (wstrzymanie pomocy)	19	16,24
Przerwany (odmowa pomocy)	1	0,85
Przerwany (najpierw wstrzymano, a następnie odmówiono pomocy)	27	23,08
Przerwany, ale brak decyzji odnośnie wstrzymania lub odmowy pomocy	2	1,71
razem	117	100,0

Analizując wyniki w tabeli 15 okazało się, iż w całości zrealizowano niecałe 60% wszystkich programów. Jest to bardzo niski współczynnik. Co także ważne, jest on niższy, niż w przeprowadzanych wcześniej analizach. Według danych MPiPS w 2003 roku przerwano niecałe 30% programów. W 2004 roku w województwie mazowieckim przerwanych zostało także około 30% programów³⁸. Wydawałoby się, że z biegiem czasu tendencja do przerywania programów powinna maleć. Obserwujemy jednak proces odwrotny. Może spowodowany jest on tym, że obecnie łatwiej jest przemieszczać się w ramach Unii Europejskiej (szczególnie, że obowiązuje tam dla uchodźców ruch bezwizowy zgodnie z Europejskim porozumieniem o zniesieniu wiz dla uchodźców). Dane te wskazują jednak, że pomimo upływu lat, nadal nie jesteśmy w stanie zbudować w Polsce systemu, który dawałby przybywającym do nas uchodźcom poczucie stabilizacji i chęć pozostania w naszym kraju. Patrząc na powody wstrzymania pomocy integracyjnej okazuje się, że największą grupę stanowi zmiana miejsca pobytu „w nieznane”. Nie wiadomo natomiast, co kryje się pod ogólnym zapisem o uporczywym niewykonywaniu obowiązków w ramach

³⁷ H. Grzymala-Moszczyńska, *Uchodźcy*, op. cit., s. 79; A. Ager, A. Stang, *Indicators of Integrations. Final Report*, Home Office Development and Practice Report nr 28/2004 (dostępny w lipcu 2007 roku na stronie internetowej: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/dpr28.pdf>), s. 18–19.

³⁸ T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 12.

IPI. Może być to bowiem także wyjazd i niestawianie się na spotkania z pracownikiem socjalnym. Szczegółowe powody wstrzymania pomocy przedstawia tabela 16.

Tabela 16. Powody wstrzymania uchodźcom pomocy integracyjnej³⁹

Powody wstrzymania pomocy	Liczba programów
Uporczywe niewykonywanie obowiązków przyjętych w ramach IPI	14
Zmiana miejsca pobytu "w nieznane"	21
Przejęcie realizacji programu przez inny PCPR	11
Wykorzystywanie pomocy w sposób rażąco niezgodny z celem, na jaki została przeznaczona	1
Udzielenie nieprawdziwych informacji o swojej sytuacji życiowej	2

Skorelowano dane dotyczące przerywania programów z danymi demograficznymi. Okazało się, iż jedynymi osobami, które przerywają programy integracyjne są Czecheni. W całym materiale badawczym nie znaleziono ani jednej osoby z krajów afrykańskich czy azjatyckich, ani z Białorusi czy nawet Inguszetii, które przerwałyby IPI⁴⁰. Biorąc pod uwagę strukturę rodziny, okazuje się, że osoby samotne rzadziej podejmują decyzję o przerwaniu programu (co czwarta osoba). Natomiast programu najczęściej nie kończą małżeństwa samotne i osoby samotnie wychowujące dzieci – ponad połowa z nich. Ci pierwsi są zapewne bardziej mobilni. Ci drudzy, bardziej zdeperowani, bowiem ciężko jest w Polsce przetrwać bez wsparcia samotnej osobie z dziećmi. Ponadto pewnie do wyjazdu pcha je chęć połączenia się z dalszą rodziną na Zachodzie. Mniejszy odsetek osób przerywający programy jest wśród rodzin wielodzietnych, co może być spowodowane problemami logistycznymi w ucieczce. W ponad połowie przypadków program jest przerywany także, gdy to kobieta jest głównym wnioskodawcą pomocy.

Wyniki badań T. Kaźmierczaka pokazują, że na przerwanie programu częściej decydują się osoby mające niewielką rodzinę (do dwojga dzieci), o skrajnym poziomie wykształcenia (bardzo wysokim, albo bardzo niskim). Osoby, chcące wyjechać częściej manifestowały niechęć do współpracy z pracownikiem socjalnym oraz miały zdecydowanie gorszy stosunek do nauki języka polskiego. Osoby, chcące pozostać w Polsce, częściej korzystali z usług różnego rodzaju służb publicznych czy organizacji pozarządowych⁴¹.

Większość programów pracownicy socjalni planują na 12 miesięcy (97%) i jest to maksymalny możliwy okres ich trwania. Jedynie pojedyncze programy miały krótszy przewidywany czas trwania (trzy programy – sześć miesięcy oraz jeden – dziewięć miesięcy), co było spowodowane przeniesieniem programu z innego PCPR-u. Bardzo różny jest natomiast faktyczny czas trwania programów. Szczegóły w tym zakresie przedstawione są w tabeli 17.

Tabela 17. Rzeczywisty czas trwania badanych IPI

Czas trwania IPI	Liczba programów
Poniżej 3 miesięcy	4
3–6 miesięcy	24
6–9 miesięcy	16

³⁹ Dane nie sumują się, ponieważ czasem jest więcej niż jedna przesłanka wstrzymania pomocy.

⁴⁰ Analogiczne wyniki uzyskał T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 12.

⁴¹ Ibidem, s. 21–28.

10–11 miesięcy	5
12 miesięcy	68
razem	117

W wynikach tych zdumiewa duża liczba programów przerwanych przed upływem pół roku od ich rozpoczęcia (prawie co czwarty). Pokazuje to, że część uchodźców nie planowała nigdy pozostać w Polsce, skoro wyjechali na samym początku trwania programu. Pół roku to bowiem chyba czas zbyt krótki, by rozczarować się w pełni odnośnie warunków panujących w naszym kraju⁴². Na rozczarowanie Polską i tym, że po zakończeniu IPI nie będzie można ułożyć sobie tu życia, wskazuje liczba programów przerwanych tuż przed ich zakończeniem. Bowiem po zaprzestaniu udzielania pomocy integracyjnej i przy braku pracy (lub nawet posiadając pracę, ale słabo opłacaną), zasiłki uzyskiwane z pomocy społecznej są zbyt niskie, by tu egzystować – szczególnie, gdy trzeba wynająć mieszkanie.

Ponieważ integracja i realizacja programu integracyjnego to proces dwustronny, w badaniach poddano także analizie postawę uchodźcy (na ile było to możliwe na podstawie akt). W 70 przypadkach pracownicy uznali, że uchodźca z nimi współpracował, przeciwną opinię mieli o pięciu osobach (5% programów). W opisie postaw cudzoziemców można znaleźć zarówno sformułowania pozytywne (aktywny, samodzielny, otwarty), jak i negatywne (bierny, niesamodzielny, roszczeniowy czy nawet w jednym przypadku agresywny). Kilka osób uznano za pesymistycznych w podejściu, niezdecydowanych i bez pomysłu na swoją przyszłość. Zwraca się także uwagę na zaburzenia psychiczne, na przykład „sparaliżowanie poczuciem samotności po owdowieniu”. Na różnego rodzaju problemy natury psychicznej uchodźców – związane zarówno z sytuacją, jaka ma lub miała miejsce w kraju pochodzenia, jak również z szokiem kulturowym – zwraca uwagę Halina Grzymała-Moszczyńska z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Mogą się one objawiać na przykład biernością, apatią czy agresją, ale także mogą przybierać formę poczucia samotności oraz braku pewności odnośnie przyszłości i dezorganizacją życia codziennego – uzależnione jest to od konkretnej fazy szoku kulturowego⁴³.

Sprawdzano także, na ile to było możliwe, jakie były dalsze losy uchodźców po zakończeniu IPI. Pracownicy socjalni 14 osób ocenili jako samodzielne i pracujące – stanowi to niecałe 12% wszystkich programów (i 21% programów zakończonych). Jedna osoba otworzyła nawet samodzielną działalność gospodarczą. Kolejne sześć osób pracowało dorywczo, jednak korzystało także z pomocy ośrodków pomocy społecznej. Na utrzymaniu OPS-ów w pełnym zakresie jest następne 12% badanych. 24 osoby oceniono jako takie, które dobrze opanowały język polski, a na praktyczny brak znajomości wskazano u pięciu uchodźców. O 14 migrantach można powiedzieć, że dobrze funkcjonowali w środowisku lokalnym (nie wiadomo jednak, co dokładnie pracownik miał na myśli). O 38 osobach wiadomo, że wyjechały (nie wiadomo jednak, na jakim etapie – czy w trakcie trwania programu, czy po jego zakończeniu).

Porównując narodowość badanych z ich dalszymi losami, okazuje się, że osoby, o których wiadomo, że wyjechały z Polski to Czecheni lub inne osoby pochodzące z Federacji Rosyjskiej (a zatem zapewne w większości także Czecheni). Za osoby samodzielne uznano cztery osoby z Czechenii i dwie z Federacji Rosyjskiej (niecałe 6% populacji) oraz wszystkie trzy osoby z Inguszetii i trzy osoby innych narodowości (co trzecia osoba). Ko-

⁴² Nie można jednak także zapominać, że duża część Czechenów ma już od dawna rodzinę na Zachodzie i dla nich jest oczywiste – z przyczyn kulturowych – że będą chcieli do tej rodziny dołączyć, niezależnie od tego, co im Polska zaoferuje.

⁴³ H. Grzymała-Moszczyńska, *Sytuacja uchodźców...*, op. cit.

lejne osoby, które jakoś radzą sobie w Polsce, pracując dorywczo i korzystając w części z pomocy OPS, to cztery osoby z Federacji Rosyjskiej, jedna z Białorusi i jedna innej narodowości. Okazuje się więc, że najlepiej w Polsce radzą sobie osoby pojedyncze, które pochodzą z innych państw niż Czeczenia, bowiem zdecydowana większość z nich jakoś ułożyła sobie życie w naszym kraju, często pracując i będąc samowystarczalnym. Ciekawe jest natomiast tak dobre funkcjonowanie w Polsce Inguszy, którzy pod wieloma względami są niezwykle zbliżeni do Czeczenów. Może powodem jest tu inna sytuacja w kraju pochodzenia. Takie wytłumaczenie pokazywałoby, że trudniej jest funkcjonować osobom z problemami psychicznymi, związanymi z przeżyтыми traumatycznymi wydarzeniami w Czeczenii oraz osobom wywodzącym się z państwa, które od dawna dalekie jest od normalności i w którym nie działają organy państwa i normy społeczne.

Interesowała nas także ocena realizacji programów przez pracowników socjalnych (przedstawione w tabeli 18). Wydaje się, że program należy uznać za zrealizowany w całości, jeżeli wypełnione zostały wszystkie zakładane zadania (chyba że w międzyczasie zmieniła się sytuacja i stały się one bezprzedmiotowe). Jak wynika z danych zawartych w tabeli 12, stopień realizacji poszczególnych zadań nie był bardzo wysoki. Większość z nich pozostała niezrealizowana. Tymczasem aż 39 programów pracownicy ocenili jako zrealizowane w całości. Stanowi to prawie 60% programów zakończonych. Jednak jedynie w przypadku co piątego zakończonego programu możemy mówić o sukcesie integracyjnym, bowiem uchodźca został uznany za samodzielnego (patrz powyżej). Trudno jest znaleźć obiektywne przesłanki takiej oceny formułowanej przez pracowników.

Tabela 18. Ocena realizacji IPI przez pracownika socjalnego w sprawozdaniu końcowym

Ocena	Liczba programów
Zrealizowano program w całości	39
Zrealizowano program w części	46
Nie zrealizowano	12
Brak danych, nie sporządzano sprawozdania	20
Razem	117

Wydaje się także, że wszystkie programy przerwane, powinny zostać uznane za niezrealizowane, niezależnie od liczby działań podjętych przez uchodźcę w trakcie ich trwania. Celem bowiem ich podejmowania nie jest realizacja sama w sobie, a integracja poprzez ich realizację. Skoro uchodźca wyjechał, należy uznać, że program poniósł fiasko. Nie znaczy to jednak, że fiasko ponieśli realizujący go pracownicy, bowiem zbyt wiele rzeczy leży poza zasięgiem ich możliwości. I nawet przy ich ogromnych staraniach i tytanicznej pracy, nie są w stanie tego zmienić. To jest fiasko polskiej polityki migracyjnej i nieprzygotowanie naszego kraju do przyjmowania uchodźców, skoro zmuszeni są oni do dalszej ucieczki, wiedząc, że będą pozostawali w krajach Europy Zachodniej w zawieszonym prawnym, bowiem mają tam bardzo małe szanse na legalizację swojego pobytu.

5. Wnioski

Wydaje się, iż program integracyjny w takiej formie, w jakiej funkcjonuje obecnie, nie spełnia pokładanych w nim nadziei. Cały czas bardzo duża liczba uchodźców decyduje się na przerwanie programu (ponad 40%), co więcej jest to tendencja rosnąca w porównaniu do lat ubiegłych. Po zakończeniu IPI o niewielu osobach możemy powiedzieć, że są zintegrowane (po zaledwie co piątym zrealizowanym programie) – to znaczy, że znalazły swoje miejsce w Polsce – mają pracę, mieszkanie, mówią po polsku i nawiązały jakieś kontakty społeczne. Zbyt wiele

służb nie jest przygotowanych do pracy z uchodźcami, zrozumienia ich sytuacji i stworzenia warunków do pozostania przez nich w Polsce. Organizacje pozarządowe w dużej części uzupełniają braki działań służb społecznych, ale po pierwsze, ich problemem jest brak zapewnionych środków na zagwarantowanie ciągłości działań (wsparcie finansowe organów władzy publicznej jest niewielkie), a po drugie, nie działają równomiernie na terenie całego kraju, a jedynie w większych miastach.

Program integracyjny powinien zostać przebudowany – dać uchodźcy więcej wsparcia, ale także bardziej motywować go do podejmowania samodzielnych działań. Już bowiem w samym nazewnictwie ustawy zakłada ona, że realizatorem programu jest pracownik socjalny, a nie uchodźca. To właśnie uchodźca powinien zostać realizatorem programu. To on, przy wsparciu i pomocy pracownika socjalnego, powinien określić swoje potrzeby i możliwości, które stanowić powinny podstawę do budowy programu. Pracownik ma zadanie wspierać uchodźcę i koordynować, w razie potrzeby, pracę innych służb. Już na początku trwania programów Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę, iż sam IPI sprowadza się do udzielania standardowej pomocy społecznej, zaś po jego zakończeniu uchodźcy zmuszeni są do upokarzających działań, takich jak ubieganie się o zasiłki czy podejmowanie nielegalnej pracy⁴⁴.

Programy, by miały sens, muszą być zindywidualizowane – poza pewnymi wspólnymi elementami, powinny zawierać większość postanowień, wynikających z sytuacji osobistej uchodźcy i jego rodziny. Ta ostatnia powinna także zostać włączona w pełni w realizację IPI – dla każdego z jej członków powinny zostać wyznaczone szczegółowe zadania, modyfikowane nawet w razie potrzeby w trakcie realizacji programu.

Program powinien także zostać wydłużony (nawet do trzech lat). Jeden rok to czas często zbyt krótki, by uchodźca mógł samodzielnie funkcjonować w Polsce. Sami pracownicy socjalni, koordynujący programy, przyznali w sprawozdaniach, że program był zbyt krótki do potrzeb uchodźców (w siedmiu przypadkach znalazło się takie stwierdzenie). Czas trwania programu powinien być płynny i zależeć od rzeczywistych potrzeb danej osoby/rodziny. I nie chodzi tu jedynie o wydłużenie pomocy finansowej (choć to także ważny element), ale o zmianę pracy z uchodźcą – jej zindywidualizowanie. Nie stanie się to bez zmniejszenia obciążenia pracowników socjalnych pracujących przy integracji. To zupełnie inna praca – niż z obywatelami polskimi – wymagająca zdecydowanie więcej czasu i działań. Uchodźca nie powinien być pozostawiony sam sobie, dopóki nie stanie się w pełni samodzielny. Nie należy oczywiście „prowadzić go za rękę”, ale wspierać działania podejmowane przez niego, by wiedział, że w razie problemów ma się do kogo zwrócić.

Program powinien być poddawany okresowej, wspólnej ewaluacji z uchodźcą i jego rodziną: co udało się już osiągnąć, co jeszcze należy zrobić i w jaki sposób. Powinien być to dokument dynamiczny, podlegający zmianom i ocenie. Powinien wyznaczać wspólnie z uchodźcą kolejne etapy integracji. Uchodźca musi dokładnie znać ten dokument i chcieć realizować zawarte w nim działania⁴⁵.

Program powinien być także obudowany różnymi działaniami innych służb: służby zdrowia, urzędów pracy, organizacji pozarządowych i innych. Jednym z najważniejszych problemów, jakie należy rozwiązać, jest także zapewnienie uchodźcom tanich mieszkań. Bez spełnienia tych założeń uchodźca nie będzie miał szans na

⁴⁴ J. Arcimowicz, *Jak wypadamy w roli gospodarzy? Cudzoziemcy i ich prawa w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, w: E. Nowicka, B. Cieślińska (red.), *Wędrownicy i migranci – pomiędzy marginalizacją a integracją*, Wydawnictwo „Nomos”, Kraków 2005, s. 227.

⁴⁵ Problem braku znajomości treści programów wyszedł w trakcie wywiadów z uchodźcami w ramach badań przeprowadzonych w projekcie. Zwracał też na niego uwagę w swoich badaniach T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 33.

pełną integrację, a pracownik socjalny na pomoc w niej, bowiem sam nie rozwiąże wszystkich problemów cudzoziemca.

Oczywiście taka zmiana wymaga na początku zwiększenia kosztów programów. Jednak są to mniejsze koszty, niż pozostawienie uchodźców na stałe w kręgu zainteresowania pomocy społecznej (co często ma miejsce w przypadku osób, które w Polsce zostają – dzieje się tak w przypadku prawie 60% osób, o których wiadomo, że zostały w naszym kraju). Zdecydowanie tańsze jest wsparcie początkowej fazy integracji – inwestycja w edukację, zmiana kwalifikacji zawodowych czy leczenie cudzoziemców, niż ciągle wypłacanie im kolejnych zasiłków. Warto także zauważyć, że wyniki badań porównujące sytuację uchodźców, repatriantów i migrantów ekonomicznych wskazują, że uchodźcy są, pomimo udzielanej im pomocy, najbardziej zmarginalizowaną grupą migrantów⁴⁶. Jest to ważne tym bardziej, że badania wskazują na stosunkowo wysoki potencjał adaptacyjny uchodźców przybywających do Polski⁴⁷.

Polityka integracyjna państwa powinna zawierać dwa komplementarne elementy – z jednej strony, podejmowanie bezpośrednich działań zmierzających do integracji migrantów, ale z drugiej, różnorakie działania mające na celu zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego różnych grup społecznych, w tym obcokrajowców. Działania te powinny obejmować także walkę z rasizmem i ksenofobią oraz zwalczanie dyskryminację w życiu społecznym i zawodowym. Warto pamiętać, że „integracja nie jest bowiem tylko kwestią włączenia lub wykluczenia społecznego, a co za tym idzie problemów społecznych mogących z takiego stanu rzeczy wynikać. Jest to także kwestia zasadnicza dla efektywności ekonomicznej imigrantów oraz zysków z procesu imigracji zarówno dla imigrantów, jak i dla społeczeństwa przyjmującego”⁴⁸. Taką właśnie opinię na temat tego procesu i jego korzyści przedstawia Komisja Europejska. Wydaje się, że takiego holistycznego podejścia do zagadnienia integracji w Polsce brakuje.

Analogiczne zalecenia formułuje Rządowa Rada Ludnościowa⁴⁹. Zaleca ona objęcie programami integracyjnymi inne kategorie imigrantów, poza uchodźcami, prowadzenie polityki wielokulturowości, przeciwdziałającej dyskryminacji (w tym poprzez edukację służb społecznych czy angażowanie do pracy w tych służbach pracowników o rodowodzie imigranckim) oraz podejmowanie działań wobec migrantów, które wspomogłyby ich funkcjonowanie w Polsce (prowadzenie programów edukacyjnych, w tym nauki języka polskiego, zapewnienie dostępu do mieszkań, przeciwdziałanie marginalizacji zawodowej i społecznej), jak również działań nastawionych na rozwijanie poczucia przynależności do nowego kraju zamieszkania. W podejmowaniu tych działań instytucje publiczne powinny współpracować z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami migrantów. Ponadto Polska powinna prowadzić aktywniejszą politykę naturalizacyjną, z przyznaniem obywatelstwa jako uwieńczeniem procesu integracji⁵⁰.

⁴⁶ Por. także: A. Siarkiewicz, *Pomoc socjalna i integracyjna dla uchodźców w Polsce, w: Ochrona uchodźców. Dziesiąta rocznica przystąpienia Polski do Konwencji Genewskiej*, Warszawa 2002, s. 187; A. Weinar, *Tak daleko stąd...*, op. cit., s. 179.

⁴⁷ T. Kaźmierczak, *Ocena przebiegu...*, op. cit., s. 32.

⁴⁸ A. Kicingier, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper 2005, nr 2, s. 4, 15 (dostępny na stronie internetowej: http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-02.pdf).

⁴⁹ *Założenia programu polityki ludnościowej w Polsce. Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*, s. 22–23 (tekst opublikowany w lipcu 2007 roku na stronie internetowej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych: <http://www.ipiss.com.pl/teksty/raport.doc>).

⁵⁰ O funkcjonujących przepisach naturalizacyjnych zob.: B. Smoter, *Naturalizacja cudzoziemców w Polsce*, w W. Klaus (red.), *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 165 i nast.

Aleksandra Chrzanowska

CZĘŚĆ II

RAPORT Z BADANIA AKT UZNANYCH UCHODźCÓW I OSÓB, KTÓRYM PRZYZNANO ZGODĘ NA POBYT TOLEROWANY KORZYSTAJĄCYCH Z POMOCY UDZIELANEJ PRZEZ OŚRODKI POMOCY SPOŁECZNEJ W 2006 R.

1. Pomoc społeczna w Polsce – uznani uchodźcy a osoby, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany.

Zgodnie z artykułem 23 Konwencji Genewskiej z 28 lipca 1951 roku⁵¹, który nakłada na umawiające się państwa obowiązek zapewnienia uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach równego z obywatelami traktowania w zakresie opieki i pomocy społecznej, zarówno osoby ze statusem uchodźcy, jak i z pobytym tolerowanym mają prawo do korzystania na tych samych zasadach co obywatele polscy z pomocy społecznej. Prawo to gwarantuje im w Polsce ustawa o pomocy społecznej⁵². Z kolei ustawa o świadczeniach rodzinnych⁵³ gwarantuje tej grupie cudzoziemców dostęp do zasiłków rodzinnych, także na tej samej zasadzie, co obywatelom polskim.

Zarówno jedna, jak i druga grupa są naturalnymi klientami instytucji pomocy społecznej. Uchodźcy, ze względu na to, że – jak pokazano wcześniej – proponowane im programy integracji są zbyt krótkie i z wielu powodów mało efektywne, co sprawia, że jeśli po roku otrzymywania pomocy w ramach IPI rodzina nie zdecyduje się opuścić Polski, daleko jej jeszcze do marzeń o samodzielności i, żeby funkcjonować, nie może obejść się bez pomocy społecznej. Osoby z pobytym tolerowanym – którym odmawia się możliwości skorzystania nawet z tych dalekich od ideału form pomocy integracyjnej (nie mają jednak prawa do udziału w programie integracyjnym⁵⁴), nie wspominając już o braku dostępu do tanich mieszkań, czego nie zapewnia się także uznanym uchodźcom – swoją jedyną szansę na to, żeby nie wylądować na bruku po otrzymaniu ostatecznej decyzji w postępowaniu uchodźczym, mają właśnie dzięki możliwości uzyskania zasiłków z ośrodków pomocy społecznej. Należy pamiętać, że w momencie legalizacji pobytu, co następuje średnio po około roku ich obecności w Polsce, na ogół nie znają jeszcze języka polskiego, a w każdym razie w stopniu niewystarczającym do podjęcia niezłej płatnej pracy, która pozwoliłaby im na utrzymanie najczęściej licznej rodziny. Nie orientują się w polskim ustawodawstwie, nie znają swoich praw i obowiązków, na każdym kroku przeżywają szok kulturowy. A trzy miesiące, w ciągu których mają jeszcze prawo do mieszkania w ośrodkach dla cudzoziemców i świadczeń z Urzędu do Spraw Cudzoziemców⁵⁵ to zdecydowanie za krótko, żeby te braki nadrobić oraz zacząć się świadomie i swobodnie poruszać w nowej rzeczywistości.

⁵¹ *Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 roku*, Dz. U. 1951, nr 119, poz. 515 i 517.

⁵² *Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*, Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593 z późn. zm.

⁵³ *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych*, Dz. U. 2003, nr 228, poz. 2255 z późn. zm.

⁵⁴ Zmiany w tej kwestii powinny nastąpić wraz z wejściem w życie znowelizowanej ustawy o ochronie cudzoziemców. Nie wiadomo jednak, kiedy to nastąpi, na razie pojawił się projekt zmian, zob.: Druk sejmowy nr 1988, dostępny w lipcu 2007 roku na stronie internetowej Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1988>.

⁵⁵ Od lipca 2007 roku dawny Urząd do spraw Repatriacji i Cudzoziemców zmienił nazwę na Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Mimo braku szans na udział w programach integracyjnych, osoby z pobytem tolerowanym nie są jednak z założenia pozbawione możliwości uzyskania innych świadczeń niż wyłącznie pieniężne, gdyż ustawa o pomocy społecznej w artykułe 2 wyraźnie mówi o tym, że „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości?”. A zatem ogromny nacisk położony jest, przynajmniej w teorii, na pracę socjalną i wszelkiego rodzaju poradnictwo specjalistyczne, przede wszystkim prawne i psychologiczne, prowadzące do tego, by dana osoba czy rodzina powoli mogła się usamodzielniać⁵⁶. Natomiast problem polega na tym, że nie ma w tym zakresie żadnych zapisów rozróżniających sposób pracy z obywatelami polskimi i cudzoziemcami. A należy podkreślić, że cudzoziemcy, którym przyznano status uchodźcy lub zgodę na pobyt tolerowany, ze względu na swoją odmienność kulturową, barierę językową, a także bagaż traumatycznych doświadczeń, które zmusiły ich do opuszczenia krajów pochodzenia, stanowią specyficzną grupę klientów OPS-ów, wymagających często znacznie większego nakładu czasu i pracy niż obywatele polscy, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji. Natomiast opiekujący się nimi pracownicy socjalni, by mogli efektywnie wykonywać swoją pracę, potrzebują specjalistycznego przygotowania, choćby w zakresie kompetencji językowych i międzykulturowych, czy też umiejętności pracy z ofiarami traumatycznych przeżyć. Potrzebują także odpowiedniego zaplecza technicznego. A to powinny zapewniać im właściwe władze. Celem prowadzonych przez nas badań miała być próba oceny skuteczności polskiej polityki społecznej w zakresie pomocy cudzoziemcom w usamodzielnianiu się i integrowaniu ze społeczeństwem polskim.

W ramach projektu zbadano akta osób ze statusem uchodźcy i ze zgodą na pobyt tolerowany, które w 2006 roku korzystały z pomocy prawie wszystkich ośrodków pomocy społecznej na terenie miasta stołecznego Warszawy. Ponieważ jednak badanie było ograniczone do terenu samej Warszawy, a liczba przebadanych osób nie była znaczna, podane poniżej dane należy traktować orientacyjnie. Jednak na ich podstawie można już formułować pewne postulaty odnośnie zmian.

2. Podstawowe dane o aktach pomocy społecznej oraz o cudzoziemcach, którym jej udzielono w 2006 roku

Na podstawie artykułu 16 ustawy o pomocy społecznej, znaczna część zadań z zakresu pomocy społecznej spoczywa na administracji samorządowej, a w szczególności na gminach, zaś podstawowym wykonawcą zadań socjalnych w gminie są ośrodki pomocy społecznej właściwe ze względu na miejsce zamieszkania⁵⁷. Tabela 1 przedstawia szczegółowo rozkład akt cudzoziemców w 2006 roku według dzielnic, w których były badane.

Tabela 1. Liczba rodzin według miejsca udzielania pomocy w 2006 roku

Nazwa dzielnicy	Liczba akt
Bemowo	3
Białoleka	9
Bielany	25
Mokotów	8

⁵⁶ Więcej o świadczeniach pomocy społecznej oraz o świadczeniach rodzinnych dla cudzoziemców w: G. Wilga, *Prawo do pomocy społecznej*, w: W. Klaus (red.), *Pravne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 95–108.

⁵⁷ Więcej zob. G. Wilga, op. cit., s. 108–110.

Ochota	1 (nie zbadane)
Praga Południe	4
Praga Północ	0
Rembertów	1
Śródmieście	9
Targówek	1
Ursus	1
Ursynów	2 (nie zbadane)
Wawer	2
Wesoła	1
Wilanów	0
Włochy	2 (nie zbadane)
Wola	30
Żoliborz	1
Razem zbadanych	95

Jak wynika z tabeli 1, prawie 60% wszystkich cudzoziemców korzystających z opieki warszawskich OPS-ów mieszka na terenie Woli (31,6%) lub Bielan (26, 3%). Jest to niewątpliwie spowodowane występowaniem w tych dzielnicach ośrodków dla cudzoziemców, gdzie po zakończeniu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy – osoby, którym udzielono ochrony, mają prawo mieszkać jeszcze przez trzy miesiące, a – jak pokazuje praktyka – wobec braku dostępu do tanich mieszkań lub do mieszkań z zasobów gminy, mieszkają na ogół dużo dłużej. Niektórym z nich udaje się wynająć mieszkanie w pobliżu ośrodków, jednak znakomita większość pozostaje – przynajmniej przez jakiś czas – w ośrodkach. Dodatkowo, w ośrodku dla cudzoziemców na Bielanach istnieje możliwość wynajęcia pokoiów na zasadach komercyjnych już po zakończeniu procedury o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemcy bardzo chętnie z niej korzystają ze względu na znacznie niższą cenę, niż gdyby mieli wynajmować mieszkanie na wolnym rynku. Stąd zapewne na Bielanach proporcjonalnie najmniej rodzin mieszka w mieszkaniach wynajętych samodzielnie – na 25 rodzin jedynie dwie mieszkają w samodzielnie wynajętych mieszkaniach, zaś pozostałe 23 (co daje 92% !) w ośrodku.

Kolejne trzy OPS-y, gdzie liczba rodzin korzystających z pomocy jest większa niż w pozostałych dzielnicach, to Białoleka (9,4%), Śródmieście (9,4%) i Mokotów (8,4%). Należy zauważyć, że na Dolnym Mokotowie, na Siekierkach, również znajduje się ośrodek dla uchodźców i prawie 40% rodzin korzystających z pomocy tego OPS-u nadal go zamieszkuje. Z kolei na Białolece mieści się Dom dla Bezdomnych Uchodźców prowadzony przez Polską Akcję Humanitarną i to jego mieszkańcy stanowią 50% cudzoziemskich klientów OPS-u tej dzielnicy. Co do Śródmieścia – połowa klientów tego ośrodka, to cudzoziemcy, którym przyznano status kilka lub kilkanaście lat temu i którzy doczekali się mieszkań socjalnych z zasobów tej właśnie gminy. Tabela 2 pokazuje miejsce zamieszkania klientów OPS-ów.

W miejscu tym pojawia się pytanie, dlaczego w stosunku do liczby osób/rodzin pozostających w ośrodkach dla cudzoziemców na Woli czy na Bielanach tak mało osób (jedynie trzy w 2006 roku) zamieszkuje po zakończeniu procedury uchodźczej ośrodek na Siekierkach i w ogóle, dlaczego tak niewiele spośród interesujących nas kategorii cudzoziemców mieszka na Mokotowie (osiem rodzin w 2006 roku). Należy przede wszystkim zauważyć, że Siekierki to jedyny ośrodek w całej Polsce, zamieszkiwany przez przedstawicieli wszystkich innych – poza czeczeńską – narodowości (o strukturze narodowościowej cudzoziemców korzystających z opieki społecznej w Polsce piszemy w następnym podrozdziale). Dwie hipotezy wydają się w związku z tym prawdopodobne.

Po pierwsze, może być tak, że większość jego mieszkańców nie otrzymuje decyzji legalizującej ich pobyt w Polsce – jak widzieliśmy w poprzednim rozdziale poświęconym IPI, status uchodźcy w Polsce w ostatnich latach jest przyznawany głównie osobom narodowości czeczeńskiej; podobnie jak i zgoda na pobyt tolerowany. A po drugie, z doświadczeń osób pracujących z cudzoziemcami wynika, że grupą narodowościową, której najtrudniej jest pokonać bariery kulturowe, uniezależnić się do pewnego stopnia od swojej własnej społeczności i nauczyć się funkcjonować w odmiennej rzeczywistości – a co za tym idzie radzić sobie w różnych dziedzinach samodzielnie – są właśnie Czeczeni. Konsekwencją potrzeby pozostawania we własnym kręgu etniczno-kulturowym jest również fakt, że niemal nie zdarzają się mieszane małżeństwa czeczeńsko, czy też ogólnie kaukasko-polskie. Natomiast dość częste są przypadki zawierania małżeństw między Polkami a Pakistańczykami, czy też różnej narodowości Afrykanami, a w takich przypadkach cudzoziemcy zyskują inną niż status uchodźcy, lub pobyt tolerowany prawną podstawę pobytu w Polsce.

Tabela 2. Miejsce zamieszkania cudzoziemca w trakcie korzystania z pomocy OPS-u

Miejsce zamieszkania rodzin	W liczbach	%
Mieszkanie wynajęte samodzielnie	28	29,5
Mieszkanie wynajęte wspólnie z innymi, dalszymi członkami rodziny	2	2,1
Mieszkanie wynajęte wspólnie z innymi cudzoziemcami, niespokrewnionymi	4	4,2
Wynajęta część mieszkania (zamieszkiwanie wspólnie z właścicielem)	6	6,3
Użyczona nieodpłatnie część mieszkania	3	3,2
Mieszkanie w ośrodku dla uchodźców	37	38,9
Mieszka w domu dla bezdomnych uchodźców PAH	5	5,3
Mieszkanie socjalne	6	6,3
Wynajęty pokój (w budynku, gdzie są pokoje do wynajęcia)	1	1,1
Noclegownia	3	3,2
Razem	95	100

Prawie 40% cudzoziemców wciąż zamieszkuje ośrodki, a jeśli doliczyć do tego noclegownie i dom prowadzony przez PAH, okazuje się, że niemal połowa rodzin jest bezdomna. W sumie 16,9% osób czy rodzin mieszka wspólnie ze swoimi krewnymi bądź właścicielami wynajmowanych mieszkań bądź też z obcymi ludźmi (część z nich nieodpłatnie), co jest niewątpliwie bardziej ekonomiczne, ale znacznie obniża standard życia. Niecałe 30% zdolało wynająć mieszkania samodzielnie. Bardzo mało rodzin (6,3%) otrzymało mieszkanie socjalne. Powyższe liczby wskazują na to, że sprawa mieszkalnictwa jest bardzo pilną kwestią do rozwiązania w dziedzinie adaptacji cudzoziemców, którym udzielono ochrony w Polsce. Jak bowiem mają się usamodzielniać i integrować ludzie, którzy nie mają poczucia bezpieczeństwa i komfortu psychicznego, jakie daje posiadanie własnego kąta?

W tym miejscu warto też zauważyć, że osoby, które najczęściej mieszkają w samodzielnie wynajętych mieszkaniach, to uchodźcy w trakcie realizacji IPI. Na 15 takich rodzin korzystających z pomocy OPS-ów w 2006 roku, 12 (80%) udało się wynająć niezależne mieszkanie. Również 12 osób z pobytem tolerowanym wynajęło samodzielne mieszkanie, ale stanowią oni jedynie 18,8% rodzin o tym statusie prawnym. Ponad połowa (53,1%) rodzin z pobytem tolerowanym zamieszkuje ośrodki dla uchodźców, kolejne 7,8% – dom dla bezdomnych uchodźców Polskiej Akcji Humanitarnej, a 3,1% – noclegownie. Jeśli chodzi o uchodźców po realizacji IPI,

to mamy w 2006 roku sześć rodzin, z których połowa wynajmuje część mieszkania i mieszka wspólnie z właścicielem; tylko jedna rodzina po IPI mieszka w samodzielnie wynajętym mieszkaniu, jedna wynajmuje pokój, a jedna nadal mieszka w ośrodku dla cudzoziemców. Co do osób ze statusem uchodźcy, które nie realizowały IPI, to ponad połowa z nich (55,6%) otrzymała mieszkania socjalne, co jest niewątpliwie związane z długim okresem ich przebywania w Polsce. Tylko dwóm z nich (22,2%) udało się zamieszkać w samodzielnie wynajętych mieszkaniach. Zestawienie to pokazuje, że na lepsze warunki mieszkaniowe mogą sobie pozwolić przede wszystkim osoby w trakcie realizacji IPI, ale już po zakończeniu jego realizacji, sytuacja ich staje się dużo trudniejsza. To samo możemy powiedzieć o osobach z pobytem tolerowanym. Długi okres przebywania w Polsce nie wpływa niestety na polepszenie się sytuacji mieszkaniowej cudzoziemców, jeśli idzie o wynajem na wolnym rynku. Zwiększa natomiast szansę otrzymania mieszkania socjalnego.

2.2. Narodowość osób otrzymujących pomoc w OPS-ach

Struktura narodowościowa uznanych uchodźców i osób, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, korzystających z pomocy społecznej na terenie Warszawy, nie odbiega zbytnio od struktury narodowościowej osób realizujących Indywidualne Programy Integracji. Szczegółowy rozkład osób względem narodowości przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Narodowość badanych korzystających z pomocy OPS w 2006 roku

Kraj pochodzenia	Liczba rodzin	W %
Czeczenia	69	72,6
Inne kraje dawnego ZSRR	7	7,4
Kraje afrykańskie	9	9,5
Kraje azjatyckie	7	7,4
Pozostałe	3	3,3
W sumie	95	100,0

Ponad 70% uchodźców to osoby narodowości czeczeńskiej, które w ostatnich latach najliczniej otrzymują którąś z form ochrony w Polsce; kolejne 7,4 % to obywatele innych krajów dawnego ZSRR i, tak jak w przypadku rodzin realizujących IPI, można podejrzewać, że w większości pochodzą z kaukaskiego kręgu kulturowego. Następne 9,5% to obywatele państw afrykańskich, a 7,4% – państw azjatyckich, którzy nie tak licznie brali udział w realizacji IPI w 2006 roku, ale na przestrzeni kilku czy kilkunastu ostatnich lat dostali status uchodźcy lub pobyt tolerowany i nadal korzystają z opieki OPS-ów.

2.3. Status prawny osób, które korzystają z pomocy OPS-ów

Znakomita większość cudzoziemców, którzy korzystali z pomocy ośrodków pomocy społecznej w 2006 roku, to osoby, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany (prawie 70%). Zaskakująco niska jest obecność uchodźców po IPI w OPS-ach (6,3%). Ale niestety nie wynika to raczej ze skuteczności Indywidualnych Programów Integracji, po których cudzoziemcy są w stanie radzić sobie o własnych siłach. Doświadczenie – a także przedstawione w poprzednim rozdziale wyniki badań akt rodzin realizującym w 2006 roku IPI – pokazuje, że większość uznanych uchodźców, po zakończeniu rocznego programu integracji, który dla wielu osób w praktyce ogranicza się do regularnego wypłacania pieniędzy, nie czuje się ani zintegrowana, ani zabezpieczona materialnie i wobec tego

podejmuje decyzję o opuszczeniu Polski i szukaniu szczęścia na Zachodzie. Niektórzy, jak widzieliśmy, nie czekają z wyjazdem nawet na zakończenie IPI. Legalne przemieszczanie się po Europie umożliwia im przyznawany wraz ze statusem uchodźcy genewski dokument podróży i prawo do podróżowania bez wiz. Osoby, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany, nie mają możliwości bez wizy opuścić Polski w kierunku zachodnim. Nie mają też prawa uczestniczenia w programie integracyjnym. Dlatego – o ile nie decydują się na wyjazd nielegalny by przeżyć – masowo korzystają z pomocy OPS-ów. Stosunkowo licznie (15,8%) reprezentowane są w aktach OPS-ów osoby w trakcie trwania IPI, którym teoretycznie powinna wystarczać pomoc finansowa zapewniana przez PCPR-y. Jak widać, jest ona na tyle niska w stosunku do potrzeb, że w niektórych przypadkach rodziny dodatkowo zgłaszają się po pomoc do OPS-ów i na ogół – mimo przekroczenia kryterium dochodowego (w 2006 roku jedynie w czterech przypadkach odmówiono pomocy ze względu na przekroczone kryterium dochodowe, o czym będzie później) – zostaje im ona udzielona.

Zagadką pozostaje jeden przypadek, w którym udzielono pomocy rodzinie pozostającej w procedurze o nadanie statusu uchodźcy i pobierającej z tego tytułu świadczenia z URIC. Osobom tym, według ustawy o pomocy społecznej, nie przysługuje prawo do opieki ze strony OPS-ów. Przypadek ten dotyczył jednak rodziny wielodzietnej, utrzymującej się z tak zwanych świadczeń pozaośrodkowych⁵⁸ i wynajmującej w związku z tym mieszkanie na wolnym rynku. Świadczenia te są bardzo skąpe, ciężko jest znaleźć wystarczająco tanie mieszkanie, żeby wystarczyło jeszcze pieniędzy na własne utrzymanie. W przypadku tym, może w drodze wyjątku i z przyczyn humanitarnych, przyznano zasiłek rodzinny na dzieci, celowy na dożywianie, odzież i wyprawkę szkolną oraz sfinansowano im obiady szkolne. Tabela 4 szczegółowo przedstawia status prawny osób korzystających z pomocy OPS-ów.

Tabela 4. Status prawny osób, które w 2006 roku korzystały z pomocy OPS-ów

Status prawny	Liczba rodzin	W %
Uchodźca po IPI	6	6,3
Uchodźca bez IPI (otrzymał status przed ich wejściem w życie)	9	9,5
Uchodźca w trakcie IPI	15	15,8
Pobyt tolerowany	64	67,4
Cudzoziemiec w trakcie procedury	1	1,1
W sumie	95	100,0

2.4. Wiek i płeć cudzoziemców korzystających z opieki społecznej oraz struktura ich rodzin

Podobnie, jak w przypadku głównych realizatorów IPI, wnioskodawcami o pomoc w OPS-ach są głównie mężczyźni, stanowiący prawie 70% ogółu wnioskodawców, co ze względu na podobną strukturę narodowościową beneficjentów OPS i IPI, wynika z tych samych przesłanek. Nie należy jednak zapominać, że, podobnie jak uczestnicy IPI, również wnioskujący o pomoc z OPS-ów korzystają z niej wspólnie z rodzinami. Z pomocy OPS-ów korzystało dość dużo osób samotnych, bez rodziny (o czym niżej), wśród których – ze względów kultu-

⁵⁸ Świadczenia na utrzymanie we własnym zakresie poza ośrodkiem dla cudzoziemców przyznawane są osobom, które ze względów zdrowotnych lub bezpieczeństwa nie mogą mieszkać na terenie ośrodka (artykuł 64 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). Przyznawany ekwiwalent pieniężny jest na tyle niski, że bardzo ciężko jest się utrzymać, zwłaszcza wobec konieczności wynajęcia mieszkania na wolnym rynku i faktu, że podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy, cudzoziemiec nie ma pozwolenia na pracę.

rowych – znakomita większość to mężczyźni. Bowiem w kulturze kaukaskiej i w kulturze islamu bardzo rzadko zdarza się, by kobiety funkcjonowały samodzielnie, bez opieki swoich rodzin, mężów czy rodzin mężów, jeśli nie są owdowiałymi matkami. Strukturę rodzinną w badanych aktach pomocy społecznej przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Struktura rodzin korzystających z pomocy OPS-ów w 2006 roku

Z kim korzysta z pomocy	Liczba osób
Sam	35
Z samym małżonkiem	8
Z rodziną	39
Z samymi dziećmi (samotny rodzic)	9
Matka z dorosłą córką, wnoszące o pomoc naprzemiennie	1
Samotny, ale współmałżonek z dziećmi od wielu lat przebywa na Zachodzie	2
Z samymi dziećmi, od 2006 roku małżonek na Zachodzie	1
Razem	95

W ponad połowie przypadków pomoc pobierana jest wspólnie z rodziną – najczęściej z małżonkiem i dziećmi (41%), dalej z samymi dziećmi (9,5% wnioskodawców to samotni rodzice, przede wszystkim – matki) oraz z samym małżonkiem (8,4%) .

Bardzo wysoki odsetek wnioskodawców stanowią osoby samotne (36,8%). Wydaje się jednak, że liczba ta może być nieco zawyżona. W sierpniu 2006 roku weszły w życie zmiany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, w wyniku których osoby, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany, decydujące się po raz drugi lub kolejny złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy, traciły prawo do pomocy społecznej przyznawanej przez URIC na czas trwania kolejnej procedury o nadanie statusu uchodźcy. Wynikało to zapewne z tego, że – ze względu na brak perspektyw samodzielnego utrzymania się z „bieda-pozitiwem”⁵⁹ – wiele osób rozpoczynało kolejne procedury, by zachować dach nad głową i wyżywienie w ośrodku dla cudzoziemców, a jednocześnie pobierało świadczenia zarówno z URiC, jak i z OPS-ów, do czego mieli prawo, z powodu posiadania przez nich karty pobytu. Poza tym, wejście w życie tych zmian, miało się zapewne zbiec w czasie z wprowadzeniem prawa do udziału w programach integracyjnych osobom z pobytym tolerowanym na podobnych zasadach, co uznani uchodźcy. Idea świetna, tyle że wchodzenie zmian w życie w obu nowelizacjach rozbiegło się w czasie i – o ile ta pierwsza obowiązuje już od roku – o tyle nikt na razie nie wie, kiedy osoby z pobytym tolerowanym doczekają się swoich IPI, choć, jak już wspomniano, projekt ustawy o zmianach w ustawie o ochronie cudzoziemców pojawił się w lipcu 2007 roku na stronie internetowej Sejmu.

Urzednicy URIC, po wejściu w życie zmian w ustawie o udzielaniu ochrony, zorientowali się szybko, że niebawem trzy czwarte mieszkańców ośrodków znajdzie się na ulicy, więc żeby uniknąć protestów i rozruchów sami zaproponowali dość kuriozalne wyjście z sytuacji – mianowicie, osoby, które chcą złożyć kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy i nie stracić prawa do pomocy społecznej z URIC, muszą się najpierw zrzec przyznanej im zgody na pobyt tolerowany; wtedy każda kolejna procedura staje się niejako pierwszą, w której przysługuje

⁵⁹ W żargonie uchodźców z Czeczenii status uchodźcy nazywany jest „pozitiwem”, nakaz opuszczenia RP – „negaiwem”, a zgoda na pobyt tolerowany – „bieda-pozitiwem”.

prawo do świadczeń socjalnych. Jednocześnie, zrzekając się pobytu tolerowanego, należy oddać kartę pobytu (jeśli ktoś już zdążył ją wyrobić), co uniemożliwia równoległe pobieranie świadczeń z OPS-ów (ale także poszukiwanie legalnej pracy). Skazuje to całe rodziny na kolejne miesiące stagnacji w ośrodkach i doprawdy trudno pojąć, dlaczego państwu bardziej się oplaca utrzymywać w nieskończoność kilka tysięcy bezczynnych ludzi w ośrodkach, niż przeznaczyć odpowiednią sumę na pomoc w ich usamodzielnianiu się i wyciąganie ich z tych ośrodków, co sprzyjałoby ich integracji ze społeczeństwem polskim⁶⁰. Dość, że wobec perspektywy bezdomności, wiele rodzin decyduje się zrzec pobytu tolerowanego i wejść w nową procedurę. Wielu jednak – ci, którym zależy na legalnej pracy lub ci, którzy obawiali się sytuacji, w której skutkiem zrzeczenia się pobytu tolerowanego mogłaby być decyzja nakazująca opuszczenie terytorium RP (logiczna obawa, bo skoro ktoś rezygnuje z przyznanej mu ochrony, to może wcale jej nie potrzebuje, a zatem można mu jej ponownie nie przyznać) – ucieka się do wybiegu, polegającego na tym, że część rodziny (na ogół matka z dziećmi) zrzeka się pobytu, składa nowy wniosek o nadanie statusu uchodźcy i dzięki temu ma zapewniony wikt i opierunek w ośrodku, a część (na ogół ojciec) zachowuje kartę pobytu i – mieszkając nielegalnie przy rodzinie w ośrodku – stara się znaleźć pracę, która w przyszłości pozwoli na utrzymanie również reszty rodziny. Jest zatem wielce prawdopodobne, że jakaś część osób, które w aktach OPS-ów figurują jako osoby samotne, *de facto* posiada rodziny pozostające w procedurze o nadanie statusu uchodźcy, pobierające świadczenia socjalne z URIC i nie korzystające wobec tego z opieki OPS-ów.

Odsetek osób samotnie wychowujących dzieci – na ogół są to kobiety, choć zdarzają się wyjątki – jest niższy niż w przypadku IPI i wynosi 9,5%.

W trzech przypadkach mieliśmy też do czynienia z osobami, których współmałżonek bądź współmałżonek z dziećmi, od jakiegoś czasu przebywają na Zachodzie. Nie sposób oprzeć się przekonaniu, że taki dłuższy pobyt poza Polską związany jest z poszukiwaniem lepszego zarobku, wobec ogromnych trudności z utrzymaniem się tutaj wraz z rodziną.

Rodziny korzystające z pomocy OPS-ów – podobnie jak te realizujące IPI – są na ogół wielodzietne. Średnio mają po 2–4 dzieci (41% rodzin), ale zdarzają się i takie, które mają ich pięcioro i więcej. Jedynie osiem rodzin ma tylko po jednym dziecku, ale zważywszy na młody wiek wielu beneficjentów (o czym niżej), należy się spodziewać, że ta sytuacja ulegnie zmianie. Dotyczy to zapewne także rzadko zdarzających się przypadków małżeństw bezdzietnych (8,4% – por. tabela 4) i wynika z kulturowego modelu rodziny czeczeńskiej. Szczegółowe dane zawiera tabela 6.

Tabela 6. Liczba dzieci w rodzinach osób objętych badaniem

Liczba dzieci w rodzinie	Liczba rodzin
1 dziecko	8
2 dzieci	12
3 dzieci	16
4 dzieci	11
5 lub 6 dzieci	3
Razem	50

⁶⁰ Por. też W. Klaus, *Polska wobec migrantów – polityka i rzeczywistość*, w: W. Klaus (red.), *Migranci na polskim rynku pracy – rzeczywistość, problemy, wyzwania*, Warszawa 2007 (w druku).

Większość rodzin (84,2%) korzystających z pomocy OPS-ów i posiadających dzieci, ma małe dzieci, poniżej 12 lat. W co drugiej rodzinie są dzieci poniżej 6 roku życia i również w połowie rodzin są dzieci w wieku szkolnym, od szkoły podstawowej do ponadgimnazjalnej łącznie (50,5%). Tych starszych jest znacznie mniej, bo 16 i więcej lat ukończyły dzieci zaledwie w 11 rodzinach (11,6%). Szczegółowo przedział wiekowy dzieci w badanych rodzinach przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Przedział wiekowy dzieci badanych rodzin korzystających z pomocy OPS-ów⁶¹

Wiek dzieci	Liczba rodzin, w których są dzieci w danym przedziale wiekowym	W %
do 3 lat	31	32,6
3–6 lat	22	23,2
7–12 lat (wiek szkoły podstawowej)	27	28,4
13–16 lat (wiek gimnazjalny)	14	14,7
Ponad 16 lat (wiek ponadgimnazjalny)	7	7,4
Wiek studencki	4	4,2

Co do wieku samych wnioskodawców, ponad połowa z nich jest w wieku 26–40 lat. Prawie co piąty z badanych jest stosunkowo młody – w wieku poniżej 25 lat. Nieznacznie więcej jest osób między 41 a 50 rokiem życia. Jedynie 5,3% badanych ukończyło ponad 50 lat. Proporcje te nie odbiegają zbytnio od struktury wieku głównych realizatorów IPI. Szczegółowo wiek przedstawiony jest w tabeli 8.

Tabela 8. Wiek wnioskodawców o pomoc w OPS-ach

Wiek cudzoziemców	Liczba
18–25 lat	17
26–40 lat	51
41–50 lat	22
Powyżej 50 lat	5
Razem	95

2.5. Wykształcenie, zawód i stan zdrowia cudzoziemców

Wykształcenie, zawód i stan zdrowia cudzoziemców mają istotny wpływ na ich odnajdowanie się w nowej rzeczywistości, powinny być zatem brane pod uwagę przez pracownika socjalnego określającego rodzaj pomocy oraz planującego współpracę. Wykształcenie cudzoziemców szczegółowo przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Wykształcenie cudzoziemców i ich małżonków w badaniach

Rodzaj wykształcenia	Deklarowane	
	wnioskodawca	małżonek
Brak wykształcenia	0	1
Podstawowe (około osiem lat kształcenia)	13	12
Ponadpodstawowe (9–12 lat kształcenia)	11	6

⁶¹ Dane nie sumują się, gdyż w wielu rodzinach jest kilkoro dzieci oraz więcej niż jedno dziecko w danym przedziale wiekowym.

Średnie (około 12–13 lat kształcenia)	49	19
Półwyższe i wyższe (14 i więcej lat kształcenia)	14	6
Razem	87	44

Z informacją na temat wykształcenia osób korzystających z pomocy OPS-ów sprawa ma się jeszcze gorzej niż w przypadku osób realizujących IPI. Co prawda tylko jedna osoba przyznała się do braku wykształcenia, ale 42 – prawie 30% populacji dorosłych – zadeklarowało wykształcenie niższe od średniego. Nikt go nie udokumentował, choć 20 osób –14% dorosłych – zadeklarowało posiadanie wyższego wykształcenia, a 68 – prawie połowa dorosłych beneficjentów – średniego. Trudno jednak stwierdzić, czy rzeczywiście nikt żadnych dyplomów nie posiadał przy sobie – oczywiście, nie jest to najważniejsza rzecz, którą zabierają ze sobą ludzie w pośpiechu, a często w popłochu, opuszczający swoją ojczyznę, ale w końcu wśród realizatorów IPI miało je ze sobą 13,7% osób – czy też pracownik socjalny przeprowadzający wywiad środowiskowy nie uznał takiej informacji za ważną i jej nie odnotował. W każdym razie nie mamy żadnych danych dotyczących tego, jakiego rodzaju jest to deklarowane wykształcenie i w jakiego typu umiejętności wyposaża cudzoziemca.

Mamy również bardzo skąpe informacje dotyczące umiejętności zawodowych cudzoziemców (szczegółowe dane przedstawia tabela 10). Aż w 42 przypadkach (prawie 30%) nie wiemy nic o ich zawodzie, a kolejne 40 osób (28%) w ogóle zawodu nie posiada. 59 osób (41%) deklaruje posiadanie zawodu, ale nie jest w stanie go udokumentować i tylko jedna osoba może się poszczycić zawodem udokumentowanym. Wśród mężczyzn najczęściej deklarowanymi zawodami są fizyczny pracownik budowlany i kierowca, a wśród kobiet – krawcowa, nauczycielka, pielęgniarka. Tak liczne braki danych dotyczące wykształcenia i umiejętności zawodowych, jak również tak wysoka liczba osób nie posiadających ani wykształcenia, ani zawodu – zwłaszcza wobec często młodego wieku – powinny determinować aktywność pracowników socjalnych w zakresie wskazywania im możliwości kształcenia oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, co ma ogromny wpływ na uzyskanie w przyszłości godziwie płatnej pracy.

Tabela 10. Umiejętności zawodowe badanych cudzoziemców i ich małżonków

Zawód	Wnioskodawca	Małżonek
Posiada deklarowany	45	14
Posiada udokumentowany	1	0
Nie posiada zawodu	22	18
Brak danych	25	17
razem	93	49

Również stan zdrowia ma niemalże wpływ na możliwości adaptacyjne cudzoziemców. Osoby z poważnymi problemami zdrowotnymi czy psychologicznymi nie są w stanie efektywnie uczyć się języka ani poszukiwać pracy, nie wspominając już o jej wykonywaniu. A czas spędzony na wizytach lekarskich i leczeniu uniemożliwia podejmowanie wyżej wymienionych i innych aktywności. W tabeli 11 przedstawiono dane odnośnie stanu zdrowia badanych wnioskodawców.

Tabela 11. Stan zdrowia badanych cudzoziemców

Stan zdrowia	W liczbach	W %
Zdrowy	55	58,5
Przejściowe problemy zdrowotne	10	10,5
Długotrwałe problemy zdrowotne	23	24,2
Niepelnosprawność	3	3,2
Zaburzenia psychiczne	3	3,2
Brak danych	1	1,1
Razem	95	100

Z danych tych wynika, że ponad 40% wnioskodawców ma problemy ze zdrowiem, w tym co czwarty długotrwałe, kilka osób zadeklarowało niepełnosprawność i poważne zaburzenia psychiczne. W badaniu nie uwzględniono stanu zdrowia ich współmałżonków i dzieci, co niewątpliwie podniosłoby znacznie odsetek osób z problemami fizycznymi czy też psychologicznymi. Nic zresztą dziwnego w tym, że z krajów ogarniętych wojną, znaczna część ludzi przyjeżdża z rozmaitego rodzaju zaburzeniami.

3. Rodzaje pomocy otrzymywanej przez wnioskodawców na podstawie ustawy o pomocy społecznej, ich sytuacja w momencie wnioskowania o pomoc oraz nakładane na nich obowiązki w związku z otrzymaną pomocą

Artykuł 36 ustawy o pomocy społecznej dzieli świadczenia z pomocy społecznej na:

a. Świadczenia pieniężne:

- zasilek stały,
- zasilek okresowy,
- zasilek celowy i specjalny zasilek celowy,
- zasilek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie,
- pomoc dla rodzin zastępczych,
- pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki,
- świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla uchodźców.

b. Świadczenia niepieniężne:

- praca socjalna,
- bilet kredytowany,
- składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- składki na ubezpieczenie społeczne,
- pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie,
- sprawienie pogrzebu,
- poradnictwo specjalistyczne,
- interwencja kryzysowa,
- schronienie,
- posilek,

- niezbędne ubranie,
- usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy,
- specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia,
- mieszkanie chronione,
- pobyt i usługi w domu pomocy społecznej,
- opieka i wychowanie w rodzinie zastępczej i w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych, szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapia rodzinna prowadzone przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze.

Artykuł 7 cytowanej ustawy jako przyczyny trudnych sytuacji życiowych, ze względu na które potrzebującym udziela się pomocy, wymienia: sieroctwo, ubóstwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony dziecka i rodziny, uzależnienia, sytuacje nagłe i nieprzewidywalne, trudności w przystosowaniu i integracji z powodu opuszczenia placówki opiekuńczo-wychowawczej lub zakładu karnego, trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy. Problemy integracyjne uchodźców zostały tu zakwalifikowane jako jedna z przyczyn trudnej sytuacji życiowej. Warto jednak podkreślić, że sytuacja, w której znajdują się – bez różnicy – uznani uchodźcy i osoby, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, sama w sobie jest przyczyną ubóstwa, bezdomności i bezrobocia. I to będą właśnie główne trzy przesłanki, na podstawie których cudzoziemcom dwóch interesujących nas kategorii przyznawana jest pomoc z OPS-ów.

Jak już wspomniano, pomoc społeczna, której celem jest wsparcie osób czy rodzin w trudnych sytuacjach życiowych, gdy nie są one w stanie poradzić sobie same, nie powinna ograniczać się do regularnego wypłacania zasiłków pieniężnych. Jej nie mniej ważnym aspektem jest prowadzenie pracy socjalnej z beneficjentem, prowadzącej do jego aktywizacji zawodowej, integracji z otoczeniem i w efekcie do życiowego usamodzielnienia. Zakłada to oczywiście współpracę z pracownikami socjalnymi OPS-ów ze strony osób korzystających z pomocy oraz przede wszystkim ich chęć do tego, by zmienić swoją sytuację życiową i usamodzielnić się. Dlatego też pomoc w OPSach nie jest udzielana bezwarunkowo. Pracownik socjalny nakłada na świadczeniobiorcę rozmaite, dostosowane do indywidualnej sytuacji obowiązki – czasem są one ujęte, wraz z zobowiązaniami pracownika OPS-u wobec klienta, w kontrakcie socjalnym – z których najważniejszym jest aktywne poszukiwanie pracy, i ma prawo odmówić udzielenia pomocy finansowej, jeśli ten się z nich nie wywiązuje. Głównym celem tych badań było prześledzenie rodzaju pomocy udzielanej osobom z pobytem tolerowanym i statusem uchodźcy, jak i rodzaju nakładanych na nich obowiązków oraz próba oceny ich skuteczności w procesie usamodzielniania się w Polsce.

Przyjrzyjmy się zatem przede wszystkim sytuacji cudzoziemców na rynku pracy w momencie, kiedy wnioskuje o pomoc. Szczegóły przedstawia tabela 12.

Tabela 12. Sytuacja cudzoziemców na rynku pracy w momencie wnioskowania o pomoc

Cudzoziemiec	W liczbach	W %
Pracuje	2	2,1
Pracuje nielegalnie	6	6,3

Nie pracuje	75	78,9
Raczej nie pracuje, czasem dorywczo	8	8,4
Uczy się	1	1,1
Pracował w 2006 roku, ale przestał ze względów zdrowotnych	1	1,1
Pracuje i uczy się	2	2,1
Razem	95	100,0

Jak widać, znaczna większość cudzoziemców, bo prawie 80% nie pracuje. Zaledwie 18 osób (18,9%) deklaruje, że pracuje, ale jedna trzecia z nich pracuje nielegalnie, a prawie połowa jedynie dorywczo, co prawdopodobnie również oznacza, że nielegalnie. Z tego typu pracy nie sposób utrzymać rodziny, nie można więc tu mówić o żadnej stabilizacji. Sytuacja ta o tyle nie dziwi, że prawie trzy czwarte rodzin korzystających w 2006 roku z pomocy OPS-ów jest w Polsce krócej niż dwa lata (szczegóły dotyczące okresu przebywania rodzin w Polsce przedstawia tabela 13), z czego co najmniej połowę czasu, a na ogół zapewne znacznie dłużej, przebywała w procedurze o nadanie statusu uchodźcy, kiedy to cudzoziemiec nie ma prawa do podjęcia pracy. Nie ma też w tym czasie żadnych programów preintegracyjnych, które by zapoznawały obcokrajowców z polską rzeczywistością, a kursy języka polskiego w ośrodkach rzadko kiedy prowadzone są na przyzwoitym poziomie. Zatem po zakończeniu procedury uchodźczej, człowiek jest zupełnie nieprzygotowany do samodzielnego funkcjonowania i podjęcia pracy. Okoliczności te powinny warunkować sposób pracy z cudzoziemcami trafiającymi do OPS-ów. Tym bardziej, że jak widzieliśmy wcześniej, znaczna liczba cudzoziemców nie ma odpowiedniego przygotowania zawodowego. 16,3% spośród osób kontynuujących pobieranie pomocy z OPS-ów, przebywa w Polsce od ponad sześciu lat.

Tabela 13. Okres przebywania rodzin cudzoziemców w Polsce (od momentu przyjazdu do 2006 roku)

Jak długo rodzina jest w Polsce	W liczbach	W %
Mniej niż rok	9	12,2
Rok	18	24,3
Do 2 lat	28	37,8
Do 3 lat	4	5,4
Do 4 lat	3	4,1
Do 6 lat	4	5,4
Do 7 lat	2	2,7
Do 8 lat	1	1,4
Do 9 lat	2	2,7
Do 10 lat	2	2,7
Ponad 10lat	1	1,4
Razem	74 (w 21 przypadkach – brak danych)	100,0

Ponad trzy czwarte cudzoziemców, których akta poddano analizie, złożyła wnioski o pomoc w 2006 roku (dane, w którym momencie roku wniosek został złożony, nie były zbierane). Kolejne 18,1% przed 2006 rokiem korzystało z pomocy OPS-ów od kilku miesięcy do dwóch lat i zaledwie 5,5% korzysta dłużej niż trzy lata lub kwalifikuje się do przypadków nietypowych. Stąd, ze względu na krótki okres korzystania z pomocy, trudno mówić o jej obiektywnej skuteczności. Zatem próbie oceny poddane raczej zostaną działania podjęte wobec

cudzoziemców. Pamiętając jednak o liczbie rodzin uznanych uchodźców opuszczających Polskę wraz z końcem IPI i zdając sobie sprawę z tego, jak wiele rodzin z pobytem tolerowanym decyduje się na nielegalny wyjazd na Zachód, trudno oprzeć się wrażeniu, że tak niski odsetek osób przez dłuższy czas korzystających z pomocy OPS-ów nie świadczy niestety o ich szybkim usamodzielnianiu się, ale – wręcz przeciwnie – o tym, że prędzej czy później, z powodu braku perspektyw na ułożenie sobie życia w Polsce, po prostu wyjeżdżają. Szczegóły dotyczące czasu korzystania z pomocy OPS-ów przedstawiono w tabeli 14.

Tabela 14. Ile czasu rodzina korzystała z pomocy OPS do 2006 roku

Czas korzystania rodziny z pomocy OPS do 2006 roku	Liczba rodzin	W %
Zgłosiła się w 2006 roku	72	76,6
0–6 miesięcy	9	9,6
6–12 miesięcy	2	2,1
12–24 miesiące	6	6,4
3 lata	1	1,1
5–10 lat	2	2,2
Inne	2	2,2
Brak danych	1	1,1
Razem	95	100,0

3.1. Rodzaje pomocy otrzymywanej przez cudzoziemców w 2006 roku

Wśród świadczeń pieniężnych, wymienionych w artykule 36 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, cudzoziemcy w 2006 roku otrzymywali:

- **zasiłek stały** – przyznawany osobom całkowicie niezdolnym do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności;
- **zasiłek okresowy** – przyznawany osobom lub rodzinie ze względu na szczególne okoliczności, np. długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie;
- **zasiłek celowy** – przyznawany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

Do większości świadczeń pieniężnych prawo przysługuje (artykuł 8 ustawy o pomocy społecznej) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 477 zł; osobie w rodzinie, której dochód na osobę nie przekracza kwoty 351 zł; rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. W przypadku świadczeń rodzinnych, kryterium dochodowe jest nieco wyższe niż w przypadku prawa do pomocy społecznej. Zasiłek rodzinny przysługuje, jeśli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę lub dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 504 zł⁶². Liczbę rodzin, która otrzymała taką czy inną formę pomocy, ilustruje tabela 15.

⁶² Dane odnośnie wysokości dochodów według stanu na sierpień 2007 roku.

Tabela 15. Rodzaj zasiłków i form pomocy przyznanych cudzoziemcom w 2006 roku⁶³

Zasilek/rodzaj pomocy	Liczba rodzin	W %
Stały	12	6,4
Okresowy	34	18,2
Celowy	68	36,4
Talony do baru/gorące posiłki	8	4,3
Bony towarowe	9	4,8
Posiłki szkolne	12	6,4
Paczka żywnościowa	15	8,0
Składki na ubezpieczenie zdrowotne	1	0,5
Świadczenia rodzinne	27	14,4
Dodatek mieszkaniowy	1	0,5

W 2006 roku pięciu osobom przyznano zasiłek stały, natomiast pobierających go osób było 12 (12,6%) – pozostałym siedmiu przyznano go po prostu wcześniej. W trzech czwartych przypadkach zasiłek stały przyznano ze względu na umiarkowany stopień niepełnosprawności, dwóm osobom ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego, a w jednym przypadku ze względu na obie te przesłanki. Zasiłek stały jest generalnie przyznawany cudzoziemcom na czas ważności ich kart pobytu lub/i do daty obowiązywania orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Jednak po przedłużeniu karty pobytu oraz po wydaniu kolejnego orzeczenia przez odpowiednią komisję, zasiłek jest przyznawany ponownie. Osobom, które osiągnęły wiek emerytalny i mają od lat status uchodźcy w Polsce zasiłek stały przyznano na czas nieoznaczony.

Zasiłek celowy jest najczęściej przyznawaną formą pomocy – co najmniej raz otrzymało go prawie trzy czwarte rodzin w 2006 roku. O połowę mniejszej liczbie rodzin (35,8%) przyznano zasiłek okresowy. Ponad połowie rodzin (prawie 56%), które otrzymały zasiłek okresowy, przyznano go w 2006 roku jedynie raz, a co czwartej rodzinie dwa razy. Jest to bardzo mało, ale liczba ta może być zaniżona, gdyż, jak pamiętamy, trzy czwarte rodzin złożyło wnioski o pomoc w 2006 roku, przy czym spora część z nich (dokładna liczba nie została uwzględniona w badaniach) w trzecim i czwartym kwartale 2006 roku. Można się zatem spodziewać, że nadal korzystają z tych zasiłków w roku 2007. Natomiast warto zwrócić uwagę, że w ponad trzech czwartych przypadków zasiłek okresowy przyznano jedynie na miesiąc, a tylko co piątej rodzinie na dwa miesiące. Załedwie w jednym przypadku przyznano go na trzy miesiące. Co prawda, ustawa nie określa okresu, na jaki powinno się przyznawać zasiłek okresowy, pozostawiając decyzję w gestii ośrodka pomocy społecznej na podstawie okoliczności sprawy. Jednak mała jest szansa, żeby sytuacja cudzoziemca, kompletnie nieprzystosowanego do samodzielnego funkcjonowania w nowej rzeczywistości, co go skazuje przynajmniej na jakiś czas na bezrobocie, bezdomność i ubóstwo, uległa drastycznej poprawie w ciągu miesiąca czy dwóch. A doświadczenie pracy z cudzoziemcami pokazuje, że tak krótki okres przyznawania zasiłku, powoduje u nich ogromny dyskomfort psychiczny, ciężko jest im wytłumaczyć, że pomoc ta jest przyznawana cyklicznie i wszystko wskazuje na to, że po miesiącu czy, odpowiednio, dwóch otrzymają ją ponownie. Często powtarzają, że na razie dostali pomoc, ale to tylko do końca miesiąca i nie wiedzą, co będzie dalej. Taki stan potrafi paraliżować działania, a na pewno nie sprzyja efektywne-

⁶³ Dane nie sumują się, gdyż jedna rodzina czasem dostaje różne rodzaje zasiłków.

mu poszukiwaniu pracy. Kontrargumentem mógłby być fakt, że cudzoziemcy często z dnia na dzień decydują się na wyjazd z Polski – po co zatem przyznawać im pomoc na dłużej? Owszem, tak się dzieje, ale może właśnie przede wszystkim dlatego, że tutaj nie czują się bezpiecznie co do swojej przyszłości. A w razie wyjazdu rodziny, której przyznano by zasiłek okresowy na trzy miesiące czy pół roku (wyплаты dokonuje się co miesiąc), zawsze można po prostu zmienić decyzję co do okresu wypłacania zasiłku. Zwłaszcza, że pieniądze na ogół nie są przelewane na konto, lecz wypłacane bezpośrednio w kasie, rodzina ma obowiązek regularnie kontaktować się z pracownikiem socjalnym – nie sposób zatem nie zauważyć nieobecności cudzoziemca.

Co do kwoty zasiłków okresowych na rodzinę i w przeliczeniu na osobę w rodzinie, ilustrują je tabele 16 i 17. Wysokość zasiłku okresowego w przypadku osoby samotnie gospodarującej ustala się do wysokości różnicy między kryterium dochodowym a dochodem tej osoby, ale kwota zasiłku nie może być wyższa niż 444 zł miesięcznie. W przypadku rodziny – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem konkretnej rodziny.

Tabela 16. Wysokość kompletnych zasiłków okresowych na rodzinę w ciągu roku

Wysokość zasiłków okresowych na rodzinę (w zł)	Liczba rodzin	W %
250–350	1	2,9
350–450	10	29,4
550–650	1	2,9
750–850	4	11,7
850–950	1	2,9
950–1050	3	8,8
1250–1350	2	5,9
1350–1450	2	5,9
1950–2050	1	2,9
2050–2150	1	2,9
2450–2550	1	2,9
2750–2850	1	2,9
2950–3050	1	2,9
3550–3650	1	2,9
5650–5750	1	2,9
5950–6050	1	2,9
7350–7450	1	2,9
8650–8750	1	2,9
Razem	34	100,0

Tabela 17. Wysokość zasiłków okresowych w przeliczeniu na osobę w rodzinie na miesiąc

Wysokość zasiłków okresowych na miesiąc na osobę (w zł)	Liczba rodzin	W %
50–150ł	7	20,6
150–250	8	23,5
250–350	5	14,7

350–450	14⁶⁴	41,1
Razem	34	100,0

Większość wnioskodawców trafia do ośrodków pomocy społecznej wkrótce po zakończeniu procedury o nadanie statusu uchodźcy – co trzeci w ciągu pierwszych trzech miesięcy od otrzymania decyzji, a kolejna trzecia część między trzecim a szóstym miesiącem. Przy czym należy pamiętać, że przez trzy miesiące po zakończeniu procedury przysługują im jeszcze świadczenia z URIC. Można się zatem spodziewać, że w większości przypadków dochód miesięczny osoby czy rodziny, która dotąd przebywała w ośrodku dla cudzoziemców bez pozwolenia na pracę, wynosi 0 zł lub niewiele więcej i w związku z tym przyznawana jest im najwyższa lub prawie najwyższa możliwa kwota zasiłku. Wydają się to odzwierciedlać wartości dane w powyższych tabelkach. Prawie 30% otrzymało w sumie między 350 a 450 zł zasiłku okresowego i są to zapewne na ogół te przypadki, w których zasiłek przyznano raz w roku. Kolejne 12,7% otrzymało w sumie między 750 a 850 zł, a w pojedynczych przypadkach kwota przyznanych w ciągu roku zasiłków jest wyższa lub znacznie wyższa i dotyczy najprawdopodobniej tych rodzin, które regularnie otrzymywały pomoc przez wiele miesięcy lub cały rok. Również w przeliczeniu na jedną osobę na miesiąc, największy jest odsetek osób, które otrzymały zasiłek w granicach górnej kwoty (ponad 40%). Co czwarta osoba otrzymała między 150 a 250 zł zasiłku miesięcznie, co piąta – między 50 a 150 zł, a niecałe 15% – między 250 a 350 zł. Wszystko to nie zmienia faktu, że nie są to kwoty wystarczające na miesięczne utrzymanie rodziny ani nawet osoby, zwłaszcza wobec konieczności wynajmowania mieszkań na wolnym rynku.

Jeśli chodzi o zasiłki celowe, przyznawane są one dowolną ilość razy w zależności od potrzeb bytowych danej osoby czy rodziny; zdarza się, że w ciągu jednego miesiąca przyznaje się ich po dwa lub więcej na różne cele. Wśród badanych beneficjentów prawie połowa otrzymała zasiłek celowy tylko raz, a co trzeci dwa lub trzy razy. Jeszcze raz powtórzmy – nie wydaje się to niepokojąco mało ze względu na fakt, że sporo osób wnioskowało o pomoc pod koniec roku, stąd większe liczby zasiłków otrzymują oni dopiero od 2007 roku. Niemal było także osób, które po złożeniu wniosku otrzymały jeden zasiłek, a potem informacje na ich temat w aktach urywają się, co może świadczyć zarówno o tym, że wyjechali, jak i że zrezygnowali z kart pobytu i rozpoczęli nową procedurę uchodźczą. Natomiast w 13 pojedynczych przypadkach wnioskodawcy otrzymywali od kilku do dwudziestu kilku zasiłków celowych w ciągu roku. Rodzaj potrzeb, na których finansowe zaspokojenie przyznano zasiłki celowe, ilustruje tabela 18.

Tabela 18. Powody przyznawania zasiłków celowych w 2006 roku ⁶⁵

Przyczyna przyznania zasiłku	Liczba rodzin	W %
Zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych	23	33,8
Żywność	34	50,0
Obuwie/odzież	33	48,5
Sprzęt gospodarstwa domowego	5	7,4
Doplata do pralki lub lodówki	5	

⁶⁴ Gdy wnioskodawca był sam, zasiłek okresowy wynosił 400 zł miesięcznie, gdy w kolejnym miesiącu, po zakończeniu procedury o nadanie statusu uchodźcy, dołączyła do niego rodzina, zasiłek wynosił 180 zł w przeliczeniu na osobę w rodzinie.

⁶⁵ Dane nie sumują się, gdyż jedna rodzina może otrzymywać rozmaite zasiłki celowe.

		7,4
Dopłata do (lub opłata całości) czynszu	12	17,6
Rachunki za gaz/energie	8	11,8
Wyprawka szkolna	9	13,2
Leki	11	16,2
Zwrot części lub całości kosztów za usługi medyczne	2	2,9
Wyrobienie nowych kart pobytu	1	1,5
Opał	1	1,5
Bilety komunikacji miejskiej	1	1,5
Zakupienie środków higienicznych	1	1,5

Połowa rodzin otrzymała zasiłek celowy na żywność lub na obuwie i odzież. Co trzecia rodzina otrzymała zasiłek celowy na „zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych” – czyli bez szczegółowego wskazania, na co pieniądze mają być przeznaczone – albo na dopłatę do czynszu czy opłacanie rachunków. Co piątej rodzinie zwrócono część lub całość kosztów leków albo leczenia. Dziesięć rodzin (14,8%) otrzymało pomoc finansową na zakupienie sprzętów domowych, a w pojedynczych przypadkach udzielano pomocy również na zaspokojenie innych konkretnych potrzeb, jak opłacenie wydania nowych kart pobytu, zakup biletów komunikacji miejskiej, środków higienicznych czy opału.

Jeśli chodzi o kwotę wszystkich zasiłków celowych, jakie cudzoziemiec otrzymał w ciągu roku, to największy odsetek rodzin (po 11,8%) plasuje się w przedziale od 250–350 zł oraz od 350–450 zł. Co dziesiąta rodzina dostała w sumie między 450–550 zł; po 7,4% rodzin plasuje się w przedziałach od 150–250 zł oraz od 550–650 zł. cztery rodziny otrzymały w ciągu roku między 950–1050 zł, po trzy rodziny między 50–150 zł, 750–850 zł oraz między 850–890 zł; dwie rodziny między 650–750 zł; jedna między 12–50 zł. Pozostałe 30% pojedynczo, a trzykrotnie po dwie rodziny, dostawało ze wszystkich zasiłków celowych w ciągu roku kwotę w przedziale od 1050–1150 zł do 6750–6850 zł.

Dziwić może dość niski, jak na liczbę rodzin posiadających dzieci, odsetek wnioskodawców, którym przyznano świadczenia rodzinne (28,4%). Z drugiej strony należy jednak pamiętać, że przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych określają przepisy zawarte w dwóch różnych ustawach. Stąd w niektórych OPS-ach, w badanych aktach nie było informacji o przyznaniu wyżej wymienionych świadczeń, a jedynie notatka służbowa pracownika socjalnego o tym, że wnioskodawcę skierowano do działu świadczeń rodzinnych lub że udzielono mu pomocy w zakresie przygotowania dokumentów niezbędnych do ich uzyskania. Typ otrzymywanych świadczeń rodzinnych ilustruje tabela 19.

Tabela 19. Typ świadczeń rodzinnych

Typ świadczeń rodzinnych	Liczba rodzin	W %
Zasiłek rodzinny na dziecko	24	88,9
Dodatek z tytułu urodzenia dziecka	2	7,4
„Becikowe”	0	0
Dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka	2	7,4
Dodatek z tytułu wychowywania w rodzinie wielodzietnej	17	63
Dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepeł-		3,7

nosprawnego	1	
Dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego	10	37,0
Zasilek pielęgnacyjny	1	3,7
Świadczenia pielęgnacyjne	2	7,4
Brak danych	2	7,4
Razem⁶⁶	27	100,0

W powyższej tabeli dziwią w zasadzie trzy rzeczy. Po pierwsze, tak niski, wobec liczby rodzin posiadających dzieci w wieku do trzech lat, odsetek rodzin, którym przyznano dodatek z tytułu urodzenia dziecka (7,4%)⁶⁷. Po drugie, brak rodzin, którym przyznano „becikowe” (tu termin do uzyskania zasiłku jest krótki i wynosi trzy miesiące od momentu urodzenia dziecka i możliwe jest, że w tym czasie nie udało się cudzoziemcom zdobyć wszystkich potrzebnych dokumentów). Pracownicy socjalni powinni informować klientów o możliwości uzyskania takich dodatków oraz o wymaganych terminach składania wniosków w tej sprawie. I trzecia rzecz – równie niski odsetek rodzin (7,4%), którym przyznano dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka. Doświadczenie pracowników organizacji pozarządowych pokazuje, że sporo czeczeńskich samotnych matek – wdów lub kobiet rozwiedzionych według prawa muzułmańskiego – nie może uzyskać tego dodatku ze względu na brak kompletu wymaganych dokumentów; na ogół dotyczy to aktu zgonu małżonka. Wymaganie to jest im bardzo trudno spełnić, gdyż w większości przypadków ich mężowie byli poległymi podczas walk bojownikami lub, jeszcze częściej, zaginionymi bez wieści. Zdarzają się też kobiety rozwiedzione, których mężowie zostali w ojczyźnie, ale w żaden sposób nie pomagają im w utrzymywaniu dzieci; część z nich posiada nawet zaświadczenia, że w Rosji pobierały zasiłki z tytułu samotnego wychowywania dzieci. Absolutnie jednak nie wystarcza to, by otrzymać odpowiedni dodatek w Polsce. Wydaje się, że zasadne w tym przypadku byłoby stosować trochę inne, mniej wymagające, kryteria przyznawania go wobec cudzoziemek (szczególnie, że przejście w Polsce procedury o uznanie za zmarłego jest co najmniej niezwykle skomplikowane, a w wielu przypadkach może okazać się niemożliwe⁶⁸).

Tabela 20 przedstawia potrzeby samych cudzoziemców, deklarowane w składanym wniosku o przyznanie pomocy.

Tabela 20. Rodzaje pomocy, o którą cudzoziemcy wnioskowali w 2006 roku?⁶⁹

O pomoc na:	Liczba rodzin	W %
Utrzymanie/zaspokojenie niezbędnych potrzeb bytowych	44	46,3
Żywność	22	23,2
Obuwie/odzież	16	16,8
Oplacanie obiadów szkolnych	7	7,4
Dopłata do pralki lub lodówki	5	5,3
Pomoc w opłacaniu czynszu/pokoju/rachunków	19	20,0
Pomoc w uzyskaniu mieszkania socjalnego	1	1,1

⁶⁶ Dane nie sumują się, gdyż jedna rodzina może dostać kilka dodatków.

⁶⁷ A o otrzymanie zasiłku można starać się w ciągu roku od momentu urodzenia się dziecka.

⁶⁸ Por. D. Cegiłka, *Wybrane problemy prawa rodzinnego*, w: W. Klaus (red.), *Prawne uregulowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2006, s. 143–146.

⁶⁹ Dane nie sumują się, gdyż jedna rodzina może wnioskować o wiele rzeczy.

Zakupienie artykułów szkolnych	8	8,4
Zakupienie leków	7	7,4
Talony do baru	4	4,2
Wyrobienie nowych kart pobytu/dokumentu podróży	2	2,1
Opal	1	1,1
Bilety komunikacji miejskiej	2	2,1
Zakupienie środków higienicznych	5	5,3
O zasiłek stały	3	3,1
O opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne	1	1,1
Pomoc w opłacaniu przedszkola integracyjnego/żłobka	2	2,1
Pomoc w znalezieniu pracy	1	1,1
Zakupienie okularów	1	1,1

Jak widać, prośby zawarte we wnioskach w miarę pokrywają się z pomocą przyznaną w ramach zasiłku celowego lub okresowego. Największe potrzeby cudzoziemców to pomoc finansowa na utrzymanie, żywność, obuwie i odzież oraz na pokrywanie opłat mieszkaniowych. W pojedynczych przypadkach wnioskowano również o pomoc niematerialną, jak wsparcie w uzyskaniu mieszkania socjalnego czy w poszukiwaniu pracy. Jak zobaczymy dalej, na taką pomoc klienci OPS-ów też mogli w kilku przypadkach liczyć.

W sumie dziewięć razy odmówiono w 2006 roku przyznania pomocy, w tym pięciu rodzinom raz, a czterem – dwa razy. Najczęstszym powodem odmowy było przekroczenie kryterium dochodowego (cztery przypadki); w dwóch przypadkach cudzoziemiec nie uzupełnił wymaganych formalności, w dwóch kolejnych udzielał fałszywych informacji lub przeznaczał uprzednio przyznaną pomoc niezgodnie z przeznaczeniem, a w jednym przypadku pobierał jeszcze świadczenia z URIC, przy czym został poinformowany, że jak tylko się one skończą, będzie mógł korzystać z pomocy OPS-u.

3.2. Zadania stawiane przed cudzoziemcem i jego rodziną

Ze względu na okoliczności, w jakich trafili do Polski, cudzoziemcy są bardzo specyficznymi klientami OPS-ów. Ubóstwo i trudna sytuacja materialna – a zatem potrzeba pomocy finansowej – to zaledwie jeden z ich problemów. Nie wolno zapominać, że w większości przypadków są to ludzie, którzy pochodzą z zupełnie innego kręgu kulturowego, a na dodatek mają za sobą koszmarne przejścia. Żeby się usamodzielnić, ludzie ci muszą niejako nauczyć się żyć od nowa. To jest kwestia bariery językowej, kulturowej, odmienności religijnej, przyzwyczajenia do innego porządku społeczno-prawnego, czy też, nierzadko, doświadczenie długoletniego bezprawia i przemocy. Nie ma sensu zatem samo przyznawanie im pomocy finansowej, która zresztą, jak wiadomo, nie wystarcza na to, by się utrzymać na godziwym poziomie. Pracownik socjalny powinien również podjąć wszelkie możliwe kroki, by stworzyć cudzoziemcowi warunki do adaptacji we wszelkich dziedzinach nowej dla niego rzeczywistości. Ale to musi być współpraca, zakładająca przede wszystkim aktywność cudzoziemca – proces akulturacji przez „osmozę” mógłby ciągnąć się wiecznie – i w tym celu powinno się nakładać na niego rozmaite obowiązki oraz egzekwować ich wypełnianie. Należy jednak pamiętać, że obowiązki te muszą być dostosowane do możliwości cudzoziemca – nakładanie bowiem obowiązków niemożliwych do zrealizowania przyniesie skutek odwrotny od zamierzonego.

Praca socjalna przewiduje możliwość zawarcia kontraktu socjalnego – pisemnej umowy, gdzie określa się obowiązki obu stron, to znaczy zadania świadczeniobiorcy oraz rodzaj pomocy, którą w zamian za wywiązywanie się z tych zadań, świadczy mu pracownik socjalny. Wydaje się, że takie określenie obowiązków w kontrakcie, czy też w jakimkolwiek innym dokumencie, jest o tyle ważne, że motywuje cudzoziemca – przyzwyczajonego niestety podczas trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy do zawodowej bierności, czasem cierpiącego na rozmaite problemy natury psychologicznej i tak dalej – do działania, nie pozwalając mu na ograniczenie się do biernego pobierania zasiłków. Nie wywiązywanie się bowiem z obowiązków pociąga za sobą ryzyko wstrzymania udzielanej pomocy. Oczywiście, zarówno zobowiązania, jak i ewentualne sankcje, powinny być w każdym przypadku nakładane po rozpatrzeniu indywidualnej sytuacji. Niezmiernie niepokoi zatem ogromnie mała liczba osób/rodzin, z którymi taki kontrakt jest zawierany (tabela 21).

Tabela 21. Czy z cudzoziemcem został zawarty kontrakt socjalny

Czy z cudzoziemcem został zawarty kontrakt socjalny	Liczba rodzin	W %
Tak	6	7,4
Nie	54	56,8
Nie, ale obowiązki stron określono w innym dokumencie	6	7,4
Nie, ale ustalono obowiązki cudzoziemca podczas wywiadu środowiskowego (cudzoziemiec podpisał)	28	29,5
Kontrakt był wcześniej zawarty z WCPR-em, a zawarte w nim zadania zrealizowane	1	1,1
Razem	95	100,0

Z ponad połową rodzin (56,8%) w ogóle nie zawarto kontraktu ani w żaden inny sposób nie określono ich obowiązków, a w każdym razie nie ma na to śladów w aktach. Kontrakt podpisano jedynie w sześciu przypadkach (7,4%), a w kolejnych sześciu określono obowiązki w innym dokumencie. W prawie 30% przypadków o obowiązkach cudzoziemca wspomniano jedynie podczas wywiadu środowiskowego – w kwestionariuszu jest rubryka przeznaczona na informacje o planowanych działaniach ze strony klienta oraz planowanej z nim pracy socjalnej – obydwój, klient i pracownik, podpisują się pod tym. Nie jest jednak pewne, czy do cudzoziemca dociera, że to, co podpisał na koniec, po tym, jak szczegółowo udzielił informacji na temat swojej sytuacji bytowej, to nie był po prostu protokół przesłuchania, ale również nałożone na niego obowiązki.

Na osoby, którym udzielana jest pomoc w ramach OPS-ów, ustawa nie nakłada, co prawda, obowiązków, jakie przewiduje w przypadku realizatorów Indywidualnych Programów Integracji, takich jak: zameldowanie w miejscu zamieszkania, rejestracja w urzędzie pracy (choć tego pracownicy socjalni akurat zawsze wymagają), czy uczestnictwo w zajęciach z języka polskiego lub jego nauka w inny sposób, wyrobienie numeru PESEL i rejestracja w przychodni lekarskiej. Ponieważ jednak są to czynności albo niezbędne dla codziennego funkcjonowania w Polsce, albo bardzo je ułatwiające, postanowiono również w aktach OPS zbadać, czy wyżej wymienione działania są realizowane przez ich beneficjentów. Tabela 22 przedstawia rodzaje obowiązków przewidzianych wobec uchodźców w IPI oraz kwestię ich realizacji przez osoby, którym pomocy udzielają OPS-y.

Tabela 22. Realizacja przez świadczeniobiorców OPS-ów obowiązków planowanych wobec uchodźców w IPI

Czy jest:	TAK	W %	NIE	W %	Brak danych	W %
Zameldowanie w miejscu zamieszkania	6	6,3	25	26,3	64	67,4
Rejestracja w urzędzie pracy	76	80,0	3	3,2	16	16,8
Uczestnictwo w kursie języka polskiego	33	34,7	9	9,5	53	55,8
Nauka języka w sposób inny, niż na kursie językowym	4	4,2	11	11,6	80	84,2
Wyrobienie numeru PESEL	20	21,1	6	6,3	69	72,6
Wyrobienie numeru NIP	3	3,2	5	5,3	87	91,6
Rejestracja w przychodni lekarskiej	26	27,4	0	0	69	72,6

To, co niepokoi, to brak rzetelnej informacji na temat wyżej wymienionych działań. Wygląda na to, że pracownicy socjalni albo nie wiedzą, czy ich klienci je podjęli, czy nie, albo nie uznają tej informacji za ważną (trudno bowiem mniemać, że pamiętają, jaki jest stan każdego z podopiecznych i dlatego ich nie wpisują). O zameldowaniu w miejscu zamieszkania nie warto wspominać, gdyż jak widzieliśmy w poprzednim rozdziale, niewiele tu zależy zarówno od cudzoziemca, jak i od pracownika socjalnego. Natomiast o 72,6% rodzin (często wielodzietnych!) nie wiemy czy są zarejestrowane w przychodni. O tylu samo rodzin nie wiadomo, czy wyrobiła sobie numer PESEL, niezbędny do poruszania się po urzędach czy korzystania z opieki medycznej. Nic nie wiadomo o wyrobieniu numeru NIP, koniecznego do podjęcia legalnej pracy, przez 91,6% rodzin. Na tym tle nie tak źle wypada sprawa uczestnictwa w kursach języka polskiego – choć *de facto* też wygląda niepokojąco – bo nic nie wiemy o uczestnictwie w zajęciach „tylko” w ponad połowie przypadków (55,8%); wiemy natomiast, że co trzecia osoba na kurs uczęszcza. Jedynie cztery osoby (4,2%) uczą się języka polskiego inaczej niż na kursie (o 84,2% znowu nic nie wiemy) – to bardzo niski odsetek wobec niskiej liczby kursantów oraz jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że ze względów kulturowych czeczeńskie kobiety są często niechętnie „zwalniane” przez swoich mężów z obowiązków domowych – dla znacznej liczby z nich nauka w domu byłaby jedynym sposobem przyswojenia znajomości języka. Chlubnym wyjątkiem w tym smutnym obrazie jest informacja o tym, że 80% osób jest zarejestrowanych jako bezrobotne w Powiatowym Urzędzie Pracy. Trzy osoby nie zarejestrowane, to zapewne emeryci – ich rejestracja w PUP według przepisów nie jest możliwa.

Tabela 23 ilustruje obowiązki nakładane na cudzoziemców podczas wywiadu środowiskowego oraz w ramach kontraktu socjalnego czy innego dokumentu.

Tabela 23. Rodzaje obowiązków

Obowiązek	Liczba rodzin	W %
Rejestracja w PUP	13	13,7
Utrzymanie rejestracji w PUP	13	13,7
Aktywne poszukiwanie pracy	30	31,6
Zgłoszenie i aktywne uczęszczanie do Klubu Pracy	16	16,8

Informowanie o zmianach i regularny kontakt z pracownikiem	12	12,6
Nauka polskiego	15	15,8
Ubieganie się o świadczenia rodzinne	10	10,5
Zgłoszenie do Zespołu ds. Orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności	3	3,2
Uczęszczanie na rehabilitację	1	1,1
Wystąpienie do ZUS celem ustalenia uprawnień do renty socjalnej	1	1,1
Dostarczenie kopii niezbędnych dokumentów	5	5,3%
Kontynuowanie rozpoczętych kursów i przedstawianie potwierdzenia	1	1,1
Zdanie egzaminu po ukończeniu kursów	1	1,1
Zarejestrowanie się w przychodni	2	2,1
Wyrobienie nr PESEL/ NIP	1	1,1
Poszukanie przedszkola dla dziecka	1	1,1
Samodzielne szukanie ofert od pracodawców	1	1,1
Sprawdzenie w WCPR-ze możliwości uzyskania mieszkania socjalnego	1	1,1
Brak danych	54	56,8

Jak pamiętamy, ponad połowy wnioskodawców nie zobowiązano do wykonania żadnych zadań, a najczęściej nakładane na cudzoziemców obowiązki, to działania związane z poszukiwaniem pracy. W 30 przypadkach (31,6%) pojawiło się sformułowanie zobowiązujące wprost do aktywnego poszukiwania pracy, jedną osobę zobowiązano wręcz do samodzielnych wypraw do pracodawców po oferty; w 16 (16,8%) – do zgłoszenia się i aktywnego uczęszczania do Klubu Pracy, w 13 (13,7%) do rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy i w tyłuż do utrzymania tej rejestracji. Za ledwie 15 osób zobowiązano do nauki języka polskiego – co znaczy, że kolejne 21 osób (z poprzedniej tabeli wynika, że 33 osoby chodzą na kurs, a cztery uczą się poza nim) same wpadły na to, żeby się uczyć polskiego lub też chodzą czy chodziły na zajęcia w ramach realizacji IPI. 10 osób ma wystąpić o świadczenia rodzinne, pięć ma uzupełnić brakujące dokumenty. Pojedyncze osoby mają za zadanie udokumentować swoje inwalidztwo, uczęszczać na rehabilitację, wystąpić do ZUS, czy też zadbać o przedszkole dla dziecka. Za ledwie dwu osobom zwrócono uwagę na obowiązek rejestracji w przychodni i tylko jedną zobowiązano do wyrobienia nr PESEL i NIP.

Przy określaniu obowiązków wnioskodawców prawie nigdy nie nakładano oddzielnych na współmałżonków ani na dzieci, a przecież to cała rodzina musi wejść w nową rzeczywistość i nauczyć się w niej funkcjonować. Co do małżonków, jedynie w dziewięciu przypadkach przewidziano dla nich następujące obowiązki: rejestracja w PUP, poszukiwanie pracy, uczęszczanie do klubu pracy, uczęszczanie na naukę języka polskiego (w dwu przypadkach), kontakt z psychologiem, kontynuacja rozpoczętych kursów, skompletowanie niezbędnych dokumentów, zgłoszenie do ubezpieczenia żony i dzieci, zapisanie dzieci do pediatry, poszukanie możliwości nauki języka i zapewnienia w tym czasie opieki nad dzieckiem, poszukanie przedszkola. Co do zadań nakładanych na dzieci, tylko w jednym przypadku nałóżono na dziecko obowiązek realizacji obowiązku szkolnego, co brzmi dość absurdalnie, bo pilnować tego powinni rodzice i to nie w jednym, ale we wszystkich przypadkach. Przyjrzyjmy się zatem, jak wygląda realizacja tego obowiązku wśród cudzoziemców korzystających z pomocy OPS-ów (tabela 24).

Tabela 24. Realizacja obowiązku nauki szkolnej przez dzieci badanych cudzoziemców

Uczęszczanie do:	Liczba rodzin, w których dzieci chodzą	W %	Liczba rodzin, w których dzieci nie chodzą do	Razem
Przedszkola	4	18,2	15 (+ bd 3)	22
Szkoły podstawowej	23	85,2	3 (+bd 1)	27
Gimnazjum	13	92,6	1	14
Szkoły ponadgimnazjalnej	7	100	0	7
Na studia	3	75	1	4

Podobnie jak w przypadku dzieci uchodźców realizujących IPI, znaczna większość dzieci cudzoziemców korzystających z pomocy OPS-ów chodzi do szkół. W aktach udokumentowano jedynie cztery przypadki (4,2%), w których dzieci, które powinny realizować obowiązek szkolny z jakichś przyczyn go nie realizują, a o jednym dziecku nie wiemy, czy chodzi do szkoły. Być może są wśród tej grupy dzieci niepełnosprawne, ale z żadnych akt nie wynika, by starano się na przykład o indywidualny tok nauczania. Cieszy fakt, że spośród czterech osób w wieku studenckim, trzy studiuje. Martwi natomiast, że aż 68% dzieci w wieku przedszkolnym nie chodzi do przedszkola (o kolejnych 3% nie wiemy, czy chodzą). Powtórzmy raz jeszcze – uniemożliwia to sporej części kobiet uczęszczanie na kursy językowe czy poszukiwanie pracy. Zważywszy na odmienną kulturę, nie jest to jedyne ich ograniczenie w tym zakresie, ale tym bardziej – ponieważ kompromisy są trudne, a dochodzenie do nich to długi proces – od czegoś trzeba zacząć i może właśnie przede wszystkim warto pomyśleć o zdjęciu z nich choć części codziennych domowych obowiązków związanych z opieką nad dziećmi.

3.3. Praca socjalna wykonywana przez pracowników socjalnych

Jak już wspomniano, praca socjalna jest bardzo istotnym świadczeniem niepieniężnym, mającym na celu pomoc klientom OPS-ów w zawodowym i życiowym usamodzielnianiu się oraz w reintegracji ze społeczeństwem. Z badanych akt wynika, że w przypadku pracy z cudzoziemcami, główny nacisk kładziono na aktywizację zawodową. W sumie w 69 aktach (72,6%) były ślady motywowania cudzoziemca do poszukiwania pracy, czasem ograniczające się do lakonicznego hasła „aktywizacja zawodowa cudzoziemca”, ale najczęściej oznaczające kierowanie go do Klubu Pracy, nakładanie na niego obowiązku regularnego uczęszczania do tego klubu oraz osobisty kontakt pracownika socjalnego z jego pracownikami. W tym w sześciu przypadkach motywowano cudzoziemców do podjęcia dodatkowych szkoleń zawodowych, w kolejnych czterech przypadkach pracownik socjalny pośredniczył w rozmowach z potencjalnymi pracodawcami i pomagał klientowi w skompletowaniu niezbędnych do podjęcia pracy dokumentów, a w dwu przypadkach pomagał zbierać informacje dotyczące otworzenia własnej działalności gospodarczej lub szukał osoby, która pomogłaby napisać mu odpowiedni wniosek.

Proporcjonalnie dość silny nacisk pracownicy socjalni kładli na naukę języka polskiego – motywowano do jego nauki lub kierowano na któryś z organizowanych w Warszawie kursów – w 27 przypadkach (28,4%). Obiektywnie nie jest to jednak wysoki odsetek – znajomość języka polskiego jest niezbędnym warunkiem znalezienia przez cudzoziemca choćby odrobinę lepszej niż najgorzej płatnej pracy i wobec tego każdy powinien być do znudzenia motywowany do nauki. Oczywiście, wśród klientów OPS-ów były osoby po IPI lub w trakcie IPI – a te są z mocy ustawy motywowane do uczęszczania na naukę języka polskiego przez pracowników PCPRów –

ale jeśli przypomnimy sobie, że osoby z pobytem tolerowanym, które, jeśli miały do czynienia z językiem polskim, to na kiepskich na ogół kursach w ośrodkach lub głównie na bazarze, stanowiły w 2006 roku 67,4% wszystkich beneficjentów OPS-ów, to ponad dwukrotnie niższy odsetek osób zachęcanych do nauki wydaje się mocno niepokojący. Należy także zauważyć, że w 2006 roku w Warszawie było wiele możliwości skorzystania z bezpłatnych lekcji języka polskiego prowadzonych na profesjonalnym poziomie przez organizacje pozarządowe we współpracy z instytucjami publicznymi w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich.

Pracownicy socjalni pomagają również swoim klientom w załatwianiu spraw urzędowych – wprost takie określenie wykonanej pracy padło jedynie 16 razy (16,8%), ale wypełnianie dokumentów i kontakt z odpowiednimi urzędami w imieniu cudzoziemców jest pracą tak powszednią, że często pewnie – po prostu jako sprawa oczywista – nie jest odnotowywane. W trzech przypadkach (3,2%) skierowano wnioskodawców do urzędu pracy w celu rejestracji – sądząc po wysokim odsetku osób zarejestrowanych, można uważać, że w większości przypadków cudzoziemcy dowiadują się zawczasu od swoich pobratymców o tym obowiązku i trafiają do OPS-ów już zarejestrowani. W 18 przypadkach (18,9%) wnioskodawcom udzielono pomocy w sprawie uzyskania świadczeń rodzinnych, w sześciu (6,3%) – w zakresie otrzymania specjalistycznej pomocy medycznej, a w pięciu przypadkach (5,3%) skierowano osoby te do rozpatrzenia ich sprawy przez Komisję do spraw Orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności. Ponadto w pięciu przypadkach udzielono pomocy podczas poszukiwania mieszkania w celu jego wynajęcia, a w czterech – sporządzono pisma popierające wnioski cudzoziemców o przyznanie mieszkań socjalnych. Poza pracownikami Klubów Pracy, pracownicy socjalni niekiedy pozostają w kontakcie z pracownikami rozmaitych instytucji i organizacji pozarządowych pracujących z cudzoziemcami czy też udzielających im pomocy (10 przypadków), w trzech przypadkach odnotowano kontakt z pracownikami ZUS. Dość kiepsko natomiast wygląda w aktach sprawa kontaktu ze szkołami, do których uczęszczają dzieci cudzoziemców (tylko dwa przypadki!), zwłaszcza, że jak widzieliśmy wcześniej, są dzieci, które do szkół nie chodzą. Można jedynie mieć nadzieję, że w tym przypadku akta nie odzwierciedlają stanu faktycznego, gdyż z rozmów z różnymi pracownikami wynika, że nie tylko są oni w kontakcie ze szkołami, ale także pomagają w umieszczeniu tam dzieci. Odnotowano też jeden przypadek pomocy w umieszczeniu niepełnosprawnego dziecka w przedszkolu integracyjnym oraz jedną propozycję wysłania dzieci na kolonie.

Pracownicy socjalni świadczą wszelkiego rodzaju poradnictwo oraz służą informacją mogącą się cudzoziemcom przydać w codziennym funkcjonowaniu. W 10 przypadkach odnotowano bliżej nie sprecyzowane „poradnictwo ukierunkowane na usamodzielnienie się”, w czterech przypadkach zaproponowano poradnictwo psychologiczne, w ośmiu – udzielono informacji o przysługujących cudzoziemcom prawach, w 11 – o zasadach korzystania z pomocy OPS; w 13 przypadkach poinformowano o instytucjach i organizacjach udzielających pomocy uchodźcom, w siedmiu – o konieczności wyrobienia numerów PESEL i NIP, w trzech – o możliwości spotkania z doradcą pracy dla osób niepełnosprawnych oraz o targach pracy dla tej grupy. Załedwie w jednym przypadku udzielono informacji o zasadach korzystania z publicznej służby zdrowia; podobnie w sprawie możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego. Żadna z tych liczb nie zachwyca swoją wysokością, a większość przypadków, w których udzielono tych porad i informacji pokrywa się. Nie wydaje się zatem, żeby cudzoziemcy masowo wynosili z OPS-ów wiedzę, co zrobić czy dokąd się udać, gdy staną przed takim czy innym problemem do rozwiązania. Natomiast aż w ośmiu przypadkach w rubryce „praca socjalna” kwestionariusza wywiadu środowiskowego odnotowano jedynie „przeprowadzenie wywiadu środowiskowego i rozeznanie w sytuacji rodziny”, co

trudno nazwać pracą socjalną – jest to wszak czynność umożliwiająca dopiero jej zaplanowanie – a z pozostałych materiałów w aktach nie wynika, by podjęto jakiegokolwiek dalsze działania. Jeśli dodać do tego kolejnych 13 akt, gdzie nie sposób znaleźć żadnych śladów odnośnie wykonanej czy choćby planowanej pracy socjalnej, to wychodzi na to, że w ponad jednej piątej przypadków niczego, poza przyznaniem pomocy finansowej, nie zrobiono.

4. Stopień realizacji zakładanych celów

W przeciwieństwie do niektórych PCPR-ów, gdzie realizowane są IPI, w OPS-ach nie powstają żadne okresowe sprawozdania, z których można byłoby wyczytać stopień realizacji nakładanych na cudzoziemca wymagań oraz jego postępy w usamodzielnianiu się. Jedyna informacja w tym zakresie zawarta bywa – niestety nie zawsze – w notatkach służbowych czy między wierszami przeprowadzanego okresowo wywiadu środowiskowego. Stopień realizacji przez cudzoziemca ustalonych z nim wcześniej zadań ilustruje tabela 25.

Tabela 25. Stopień realizacji ustalonych zadań

Czy zrealizowano zadania z kontraktu socjalnego lub obowiązki określone w innej formie?	W liczbach	W %
Tak	24	25,3
Częściowo	8	8,4
Nie	1	1,1
Brak kontraktu socjalnego lub innej formy określenia obowiązków	54	56,8
Brak danych	8	8,4
Razem	95	100,0

Jak pamiętamy, w 56,8% przypadków nie odnotowano w aktach żadnych obowiązków nałożonych na cudzoziemców w żadnej formie – w tyluż przypadkach nie ma zatem co mówić o ich realizacji. Kolejne 8,4% przypadków to brak danych co do realizacji zadań – zatem w sumie o dwóch trzecich beneficjentów OPS-ów nie wiemy czy wykazali się jakąkolwiek aktywnością i na jakim są etapie swojego życia w Polsce. O co czwartym świadczeniobiorcy wiemy, że wywiązuje się z nakładanych na niego obowiązków, o ośmiu z nich dowiadujemy się, że zadania wykonują częściowo, na szczęście tylko jedna osoba ze swoich obowiązków nie wywiązuje się w ogóle – co jest jednak słabym pocieszeniem wobec faktu, że ponad połowa z nich żadnych obowiązków nie ma. Co do osób, które częściowo wywiązały się ze swoich zadań – większość (sześć przypadków) dopełniła obowiązku utrzymania rejestracji w PUP i regularnego kontaktu z Klubem Pracy, ponadto jedna osoba zapisała się na naukę języka polskiego, jedna na kurs zawodowy, jedna „uzyskała orzeczenie o stopniu niepełnosprawności dla żony”, ale też tylko jedna „ostatecznie znalazła pracę”. Jeśli idzie o to, czego owe osoby nie zrealizowały – najczęściej pojawiającymi się określeniami jest „miganie się”, „kręcenie”, „nieregularność” w sprawie uczęszczania na język polski (sześć przypadków) i kontaktu z Klubem Pracy (jeden przypadek) czy też aktywnego poszukiwania pracy (cztery przypadki). Jedna osoba nie złożyła wniosku o świadczenia rodzinne, o jednej wiemy, że po wywiązaniu się z niektórych zadań – „zniknęła”.

Jeśli chodzi o ocenę postawy cudzoziemca przez pracownika socjalnego w trakcie trwania pomocy, w 60% trudno sformułować jakikolwiek jednoznaczny wniosek. Z 30,5% akt można wywnioskować, że cudzoziemiec współpracował z pracownikiem, a z 9,5%, że trudno jego postawę ocenić. W komentarzach pracowników znacznie częściej od uwag krytycznych pojawiają się pozytywne uwagi charakteryzujące cudzoziemca, typu:

„bardzo pozytywna postawa” (osiem razy), „otwarty, korzysta z propozycji” (osiem razy), „aktywny, samodzielny w dążeniu do celów/podejmował już prace dorywcze” (dziewięć razy), „bardzo nastawiony na naukę/robi postępy” (osiem razy). W dwu przypadkach odnotowano postępy rodziny w adaptacji, w kilku doceniono próby podejmowania pracy, nawet dorywczej, w jednym przypadku odnotowano zaangażowanie w nauczanie języka angielskiego w ramach wolontariatu. Jedynie w dwu przypadkach odnotowano problemy adaptacyjne związane z barierą językową, choć sądząc z informacji dotyczącej frekwencji na kursach językowych, można by mniemać, że ta właśnie bariera jest zasadnicza. Potwierdza to także doświadczenie osób pracujących z cudzoziemcami. W dwu przypadkach wskazano na trudny kontakt z cudzoziemcem związany z jego niezrozumieniem mechanizmów pomocowych, w trzech przypadkach zanotowano, że kombinuje, w kolejnym, że zależy mu jedynie na pomocy finansowej i nic więcej go nie interesuje, a w dwu przypadkach określono cudzoziemca jako agresywnego i roszczeniowego. W kolejnych dwu przypadkach zwrócono uwagę na zbyt wygórowane oczekiwania cudzoziemca co do rodzaju wykonywanej pracy i zarobków w stosunku do jego kwalifikacji i możliwości językowych. Cieszy fakt, że pracownicy socjalni są wrażliwi na uwarunkowania psychologiczne i kulturowe – może jeszcze nie nazbyt często, ale jednak – w pięciu przypadkach zanotowano, że problemy adaptacyjne potęguje zły stan psychologiczny lub fizyczny osoby; a w siedmiu przypadkach zauważono bariery kulturowe uniemożliwiające wywiązywanie się z niektórych zadań lub bardzo je utrudniające i w związku z tym zapisano, że należy planować pomoc i współpracę z ich uwzględnieniem.

Jednak nawet te osoby/rodziny, o których dowiadujemy się, że wywiązują się ze swoich obowiązków, nie osiągają głównego celu, czyli nie usamodzielniają się. Pewną miarą realizacji zakładanych celów może być bowiem informacja o tym, co dalej dzieje się z cudzoziemcami korzystającymi z pomocy OPS-ów, a obraz ten nie wygląda budująco. Ich dalsze losy przedstawia tabela 26.

Tabela 26. Dalsze losy cudzoziemca

Co się dzieje z cudzoziemcem po 2006 roku?	W liczbach	W %
Samodzielny, pracuje	3	3,2
Pracuje dorywczo, korzysta również z pomocy OPS	8	8,4
Nadal korzysta z pomocy OPS	29	30,5
Zmienił miejsce zamieszkania na inną gminę	14	14,7
Wyjechał	4	4,2
W nowej procedurze	1	1,1
Brak danych	36	37,9
Razem	95	100,0

O tym, co się dzieje z prawie 40% osób, nic nie wiadomo. Można przypuszczać, że wyjechały lub zrzękły się kart pobytu i weszły w nową procedurę o nadanie im statusu uchodźcy. Na pewno wiemy to jedynie o pięciu osobach (cztery wyjechały, a jedna jest w nowej procedurze), ale z doświadczenia organizacji pozarządowych pracujących z cudzoziemcami wynika, że tak w większości przypadków postępują osoby, którym przyznano zgodę na pobyt tolerowany. Jedynie trzy osoby (3,2%) usamodzielnili się i pracują. Kolejne osiem (8,4%) pracuje dorywczo, korzystając jednocześnie z pomocy społecznej. 29 rodzin (30,5%) nadal korzysta z pomocy OPS-ów. O 14 osobach (14,7%) wiemy, że zmieniły miejsce zamieszkania na inną gminę – mamy wszelkie podstawy sądzić, że tam też są pod opieką OPS-ów.

To oczywiście naturalne, że większość rodzin pozostaje nadal pod opieką OPS-ów, zważywszy, że większa ich część po raz pierwszy wniosowała o pomoc w 2006 roku – nie mieli jeszcze po prostu czasu na usamodzielnienie się. Niemniej jednak, obserwując, co się dzieje z uznanymi uchodźcami po zrealizowaniu rocznego indywidualnego programu integracji i widząc, jak sobie nie radzą, trudno się spodziewać, żeby osoby, którym przychodzi jednocześnie i natychmiast zadbać zarówno o naukę języka, podnoszenie kwalifikacji zawodowych i utrzymywanie rodziny, miały większą czy choćby równą szansę na szybkie uniezależnienie od pomocy społecznej. To się może udać jedynie wyjątkowo przedsiębiorczym jednostkom. Perspektywa jest raczej taka, że jeśli nie ulegną zmianie pewne założenia udzielania cudzoziemcom pomocy, ci, którzy przestaną figurować w rubryce „nadal korzysta z pomocy OPS”, będą albo ponownie w procedurze uchodźczej, albo nielegalnie na Zachodzie, albo – co się coraz częściej zdarza w przypadku rozczarowanych przybyszów z Kaukazu, wychodzących z założenia, że lepiej zginąć na własnej ziemi niż wegetować na obcej – z powrotem w Rosji.

5. Wnioski

Istotnym wnioskiem jest postulat, że osoby z pobytem tolerowanym powinny mieć równy z uznanymi uchodźcami dostęp do indywidualnych programów integracji. Niezrozumiałe jest zróżnicowanie przysługujących im w tym zakresie praw. O ile jeszcze można zrozumieć kwestię przyznawania genewskiego dokumentu podróży jedynie osobom uznanym według Konwencji Genewskiej za uchodźców politycznych, o tyle absurdalne wydaje się ograniczanie grupie osób, którym ze względów humanitarnych a nie politycznych – ale jednak – zalegalizowano pobyt w Polsce, dostępu do pomocy w integracji ze społeczeństwem, w którym w ciągu najbliższych kilkunastu lat przyjdzie im żyć. Tym bardziej, że osoby z pobytem tolerowanym są bardziej liczne od tych, którym Polska przyznaje status uchodźcy, a ich prawa w Polsce, poza dostępem do IPI, są na szczęście identyczne – w zakresie dostępu do rynku pracy, edukacji, publicznej służby zdrowia i tak dalej. Ich szybka i skuteczna integracja leży zatem w interesie państwa polskiego. Pozostawienie ich samym sobie na długie lata uzależni ich od pomocy społecznej, co grozi ich marginalizacją, a w skrajnych przypadkach wkroczeniem na drogę przestępczości. Pisząc o dostępie do IPI, mamy oczywiście na myśli programy zmodyfikowane, gdzie poza pomocą finansową ogromny nacisk położony będzie na zindywidualizowaną pracę socjalną z każdą osobą w rodzinie z osobna. Programy – podkreślmy to raz jeszcze – powinny trwać minimum trzy lata⁷⁰, żeby realnie dawały szansę integracji z zupełnie odmiennym kulturowo społeczeństwem.

Dopóki jednak IPI trwają, jeśli trwają, dopóty ciągle nie weszła w życie ustawa dająca dostęp do nich również osobom z pobytem tolerowanym, niezmiernie ważne wydaje się zwrócenie uwagi, że pomoc, którą cudzoziemcy otrzymują z ośrodków pomocy społecznej nie może ograniczać się do mniej lub bardziej regularnego wypłacania zasiłków po spełnieniu kryterium dochodowego. Pomoc finansowa jest ogromnie ważna, ale nigdy nie pomoże cudzoziemcowi w osiągnięciu samodzielności, jeśli nie będzie jej towarzyszyła solidna praca socjalna, dostosowana do konkretnych potrzeb danej osoby czy rodziny. Nie można w nieskończoność dawać ludziom rybek, nie wymagając od nich przyswojenia sobie sztuki władania wędką – w przeciwnym razie – nie należy się dziwić, że się przyzwyczajają i stają roszczeniowi? Od swoich beneficjentów należy wymagać – pomagać im w wywiązywaniu się z nałożonych na nich obowiązków – ale też mądrze wyciągać konsekwencje, jeśli

⁷⁰ Z praktyki innych państw europejskich wynika, że proces integracji uchodźców, zwłaszcza przybyłych z odległych kultur, jest długotrwały i pomoc powinna być udzielana co najmniej przez trzy lata. Por. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 255.

„kombinują” i próbują je obchodzić. Do tego niezbędne jest odpowiednie merytoryczne przygotowanie pracowników socjalnych, uwzględniające także kwestię kompetencji językowych, psychologicznych oraz międzykulturowych. Nie mniej istotne wydaje się ich odciążenie – jak już wspomniano, praca z cudzoziemcami jest specyficzna, wymaga znacznie większego nakładu czasu i wysiłku – na jednego pracownika socjalnego nie powinno zatem przypadać więcej niż około 10 rodzin, aby mógł on realnie i skutecznie zająć się każdym aspektem ich adaptacji w Polsce.

Mówiąc jednak o wyciągnięciu konsekwencji wobec tych, którzy się ze swoich obowiązków nie wywiązują, warto też wspomnieć o potrzebie nagradzania, czyli dodatkowego motywowania tych, którym się udaje. Na tym polu można zaobserwować pewną niekonsekwencję, która bowiem nie wynika bezpośrednio z przeprowadzonych badań, ale z doświadczenia zarówno pracowników socjalnych OPS-ów, jak i pracowników organizacji pozarządowych. Otóż, otrzymując pomoc finansową z OPS-u, beneficjent zobowiązuje się na ogół, że będzie aktywnie poszukiwał pracy. Jeśli się „miga” i wcale jej nie szuka, ale stwarza dobre pozory, nadal otrzymuje pomoc. Jeśli jednak dobrze szuka, znajduje pracę, zaczyna zarabiać jakieś pieniądze i uczciwie informuje o tym pracownika socjalnego, pomoc finansowa, którą otrzymuje, zostaje ograniczona lub wstrzymana ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego. Cudzoziemiec może odczytać to jako formę niesłusznego kary, bo przecież on ze swojej strony wywiązał się z zadania, dlaczego zatem OPS przestaje się wywiązywać z obietnicy udzielania wsparcia finansowego? Zwłaszcza, że może praca ta jest dorywcza, cudzoziemiec nie ma zatem pewności, czy się sprawdzi, czy podola obowiązkowi, czy pracodawca zechce przedłużać z nim umowę i tak dalej. I nie są to znowu na ogół takie zarobki, żeby dawały poczucie bezpieczeństwa i komfortu. Trudno komuś w takiej sytuacji tłumaczyć przepisy prawne. Bardzo częste są sytuacje, że cudzoziemiec woli nie podjąć pracy niż zaryzykować, że straci prawo do zasiłków z OPS-u, jeśli zarobki nie wydają się pewne i nieznacznie tylko przekraczają kwotę zasiłków. Albo też woli podjąć pracę na czarno niż na umowę, żeby nie była widoczna kwota zarobków, ponieważ wtedy można ją przed pracownikiem socjalnym zaniżyć, nie ryzykując obciążenia świadczeń. To są kombinacje, do których w ogóle nie należałoby dopuszczać. A zdaje się, że najłatwiej do nich nie dopuścić poprzez wprowadzenie swojego rodzaju okresu ochronnego, podczas którego cudzoziemcowi, który podjął pracę i nieznacznie przekracza kryterium dochodowe, jeszcze w ciągu kilku miesięcy wypłacano by zasiłki – tak, aby miał czas uwierzyć w swoje siły i poczuć się pewnie, zanim zostanie zdany już tylko na pracę własnych rąk. Taka zmiana w ustawie o pomocy społecznej wydaje się w przypadku cudzoziemców w pełni uzasadniona.

Największą – niezależną ani od cudzoziemców, ani od wysiłków pracowników socjalnych – barierą w adaptacji jest kwestia mieszkalnictwa. Państwo nie zapewnia – choć powinno – cudzoziemcom objętym ochroną nawet tymczasowo ani mieszkań z zasobów gminy, ani przewidzianych dla uznanych uchodźców w ustawie o pomocy społecznej mieszkań chronionych. Stawia to cudzoziemców przed nie lada wyzwaniem, jakim jest wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. Wygórowane ceny to jedno – nie mniej istotnym problemem jest fakt, że prywatni właściciele bardzo niechętnie wynajmują mieszkania cudzoziemcom, zwłaszcza tym ze Wschodu, a już zwłaszcza rodzinom z dziećmi, o samotnych matkach nie wspominając. Większość pieniędzy przyznawanych w ramach IPI uchodźcy muszą przeznaczyć na opłacenie czynszu. Jeśli komuś uda się zdobyć regularną pracę z pensją od 800 do 1500 zł miesięcznie (niezmiernie rzadkie są przypadki, kiedy cudzoziemcy w pierwszej fazie swojego funkcjonowania na polskim rynku pracy są w stanie zarobić więcej), cała pensja idzie na mieszkanie, a czasem i tego nie starcza. Stąd tak wielu z nich nie wyprowadza się z ośrodków dla cudzoziemców lub ląduje w

innych formach „ośrodków”, jakimi są przytulki dla bezdomnych czy noclegownie. Rozwiązanie kwestii mieszkalnictwa wydaje się najbardziej palącym wyzwaniem dla polskiej polityki integracyjnej, bowiem bez poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa, jakie daje posiadanie stałego miejsca zamieszkania, wszelkie mówienie o integracji jest jedynie fikcją. Osoby, którym przyznano status uchodźcy bądź zgodę na pobyt tolerowany, powinny przynajmniej na kilka lat otrzymywać od państwa lokale socjalne, w których musiałyby się martwić jedynie o opłacanie bieżących rachunków. Jeśli to jest niewykonalne, powinny otrzymywać na tyle wysoką pomoc finansową, by wynajęcie mieszkania na wolnym rynku nie przekraczało ich możliwości i nie stawiało ich przed dylematem – opłacić rachunki czy kupić jedzenie. Zauważmy bowiem, że – jeśli odliczyć koszty wynajmu na wolnym rynku – to z tejże pensji 800–1500 zł, w zależności od liczebności rodziny, można już się jako tako utrzymywać.

Ogromnym błędem polskiej polityki migracyjnej wydaje się – zwłaszcza wobec kulejących IPI i braku dostępu do nich większości cudzoziemców z zalegalizowanym pobytem – zupełne pominięcie kwestii programów preintegracyjnych, przeznaczonych dla osób przebywających w ośrodkach i beczynnie czekających na decyzję w sprawie przyznania statusu uchodźcy. Nieustannie powtarzaniem argumentem władz przeciwko działaniom preintegracyjnym jest niechęć inwestowania w ludzi, o których nie wiadomo, czy ich pobyt w Polsce zostanie zalegalizowany, czy też nie. Obawa ta wydaje się o tyle bezzasadna, że od wielu lat około 90% osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce to Czecheni⁷¹, którym decyzję o nakazie opuszczenia terytorium RP wydaje się jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a w ogromnej większości przypadków ich pobyt w Polsce zostaje zalegalizowany (otrzymują na ogół pobyt tolerowany i nieco rzadziej – status uchodźcy). Skoro wiadomo, że znaczna większość „kandydatów na uchodźców” – jak się ich nazywa w żargonie urzędniczym – dostanie zgodę na legalne przebywanie i funkcjonowanie w Polsce, warto pomyśleć o ich adaptacji zawczasu, wtedy kiedy i tak są z założenia na utrzymaniu państwa. Fakt, że być może skorzysta na tym parę osób, które ostatecznie w Polsce nie zostaną, nie będzie raczej odczuwalnym obciążeniem. I chodzi tu nie tylko o porządne kursy języka polskiego, ale o wiele zajęć wprowadzających cudzoziemców w polską rzeczywistość społeczno-prawnokulturową, tak by po opuszczeniu ośrodka dla cudzoziemców nie czuli się jak „dzieci we mgle”, ale znali – przynajmniej w zakresie podstawowym – język polski, swoje prawa, których należy przestrzegać, by wiedzieli, do jakich instytucji w różnych sprawach mogą czy powinni się zwrócić. Wracając zaś do kursów języka polskiego – te dostępne obecnie w ośrodkach (i to nie wszystkich!) rzadko kiedy spełniają oczekiwania – nie zawsze są prowadzone przez profesjonalistów, często odbywają się nieregularnie, brakuje sensownego podziału na grupy zaawansowania, wiekowe, czy też na istotny dość, jeśli chodzi o Czechenów, podział grup według płci. A jeśli solidnie zorganizowany kurs nie wpłynie na wzrost zainteresowania nim cudzoziemców – na jego brak spowodowany nieustannym traktowaniem Polski przez uchodźców jako kraju tranzytowego wskazują pracownicy URIC, tłumacząc tym samym bezsens podejmowania jakichkolwiek działań usprawniających – to należy zastanowić się nad wprowadzeniem sankcji, może to być na przykład „obcięcie” kieszonkowego.

O ile jeszcze parę lat temu można było zasłaniać brak inicjatywy państwa w kwestii działań preintegracyjnych oraz integracji uchodźców argumentem, że oni i tak w Polsce nie chcą zostać, o tyle od maja 2004 roku, odkąd Polska weszła do UE, gdzie obowiązują ogólnoeuropejskie prawa, a wśród nich regulacja Dublin II nakazująca uchodźcy pozostanie w pierwszym bezpiecznym kraju europejskim, do którego trafił, argument taki jest nie na miejscu. Powinniśmy zakładać, że uchodźca, który się tu znalazł – czy chce, czy nie chce – w Polsce pozostanie.

⁷¹ Dane według: www.uric.gov.pl i www.unhcr.pl

stanie. Niestosowne wręcz jest zakładanie, nawet jeśli praktyka na to wskazuje, że cudzoziemiec i tak, nielegalnie, z Polski wyjedzie, wobec czego nie warto nic tu dla niego robić. Takie rozumowanie prowadzi do tego, że nie stwarzając w Polsce warunków, niejako sami zmuszamy ich do nielegalnego wyjazdu na Zachód. I nieustannie trwa zaklęty krąg⁷², w którym od lat tkwią polskie władze i uchodźcy. Jedni nie chcą tu zostać i wyjeżdżają, inni próbują ułożyć sobie życie w Polsce, ale wobec braku perspektyw realnej pomocy w sprawie mieszkania, pracy, możliwości życia na przyzwoitym poziomie, także decydują się wyjechać. Widząc to, władze dochodzą do wniosku, że Polska uchodźców w ogóle nie interesuje, wobec tego nie starają się o żadne sensowne dla nich programy. Przyjeżdżają kolejni, chcieliby tu ułożyć sobie życie, ale widzą, że na niewiele mogą liczyć, więc wyjeżdżają. Władze obserwują ich wyjazd... i koło się zamyka. Tyle że dziś, jako państwo członkowskie UE, nie możemy już sobie na to pozwolić. To do władz należy ruch, który doprowadzi do wyjścia z owego zaklętego kręgu.

⁷² A. Siarkiewicz, *Status uchodźcy - i co dalej?*, „Z obcej Ziemi” 2001, nr 13, s. 28.

NOTY O AUTORACH

Aleksandra Chrzanowska – absolwentka kulturoznawstwa na Uniwersytecie Warszawskim (praca magisterska o tożsamości kulturowej uchodźców czeczeńskich w Polsce). Pracowała w polskim przedstawicielstwie Fundacji Lekarze bez Granic (Médecins Sans Frontières), obecnie pracuje jako tłumacz i doradca międzykulturowy w Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej.

Witold Klaus – prawnik, pracownik Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Prezes Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; koordynator wielu programów, w tym badawczych i monitoringowych, autor publikacji z zakresu praw człowieka i praw uchodźców, kryminologii i sprawiedliwości naprawczej.



Europejski Fundusz Społeczny



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

**Publikacja powstała w ramach wspólnego projektu
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Instytutu Spraw Publicznych
pt. „Ewaluacja programów integracyjnych dla uchodźców w Polsce”
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.**

**Projekt prowadzony we współpracy i z pomocą z Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.**

Analizy, Raporty, Ekspertyzy 2007, nr 8 (12); sierpień 2007 r.

Komitet redakcyjny: Witold Klaus (przewodniczący), Agnieszka Gutkowska,
Maria Nielaczna, Małgorzata Pomarańska-Bielecka

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
Al. 3 Maja 12 lok. 510
00-391 Warszawa
tel./fax. 22 621-51-65
e-mail: interwencja-prawna@o2.pl
www.interwencjaprawna.pl