

Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*

Patrycja Matusz Protasiewicz**

The study of integration policies at the national level of individual countries has been dominant for a long time in Europe. There has been an outstanding set of comparative studies of national integration policies of immigrants. In recent years studies of integration process at the level of cities and municipalities have gained growing interest among researchers. While the European Union started its integration policy in 2003 multi-level governance in this area has become clearly relevant. In this model all three levels: European, national and local have started to play an important role in the development of frames and goals for the European approach to integration of third country nationals. This article aims at presenting the growing role of local level in integration policies and cooperation of cities' networks with European institutions. In the new model of governance cities have started to evaluate and exchange their practical knowledge in integration policies with the European institutions by bypassing the national level.

Keywords: immigrant integration policy, multi-level governance, cities, local level, European Union

Wprowadzenie

W badaniach nad polityką migracyjną oraz jej ważnym komponentem, jakim bez wątpienia jest polityka integracji imigrantów, zainteresowanie działaniami państw narodowych przez lata było dominujące. Tworzenie narodowych modeli integracji imigrantów było silnie związane z systemem politycznym państwa, doświadczeniami migracyjnymi, strukturą etniczną imigrantów czy wreszcie bezpieczeństwem i suwerennością państwa. Wiele uwagi poświęcano również badaniom porównawczym modeli narodowych polityk integracyjnych, szukając podobieństw i różnic w tworzeniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Poza aktorami poziomu narodowego w działania integracyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) od początku włączeni byli aktorzy lokalni, reprezentujący nie tylko instytucje publiczne, ale także organizacje pozarządowe. Od pewnego czasu w planowanie i realizację takich działań włączyły się także instytucje wspólnotowe, które zaczęły dążyć do wypracowywania ram, celów i narzędzi polityki integracji obywateli państw trzecich, legalnie przebywających na terenie Unii Europejskiej. Obszar ten według zapisów traktatowych pozostaje w gestii państw członkowskich. Jednak działania podejmowane przez instytucje wspólnotowe, szczególnie Komisję Europejską, wpływają na zmiany w tym obszarze.

* *The Growing Role of the Local Level in the Development of Immigrant Integration Policy in the European Union.*

** Institute of International Studies, University of Wrocław. Address for correspondence: patrycja.matusz@uni.wroc.pl.

Unia Europejska jest skomplikowaną strukturą instytucjonalną, w której proces decyzyjny, uwzględniający nowe formy rządzenia, dokonuje się na wielu poziomach, angażując coraz większą liczbę aktorów. Model wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*, MLG) zakłada oddanie części uprawnień pozostających w kompetencjach państwa organom ponadnarodowym, przy jednoczesnym większym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych. Proces decyzyjny odbywa się w wielu wymiarach, w ramach formalnych i nieformalnych konsultacji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian w zarządzaniu polityką integracyjną, rozumianą jako działania zmierzające do włączania imigrantów do wszystkich sfer życia społecznego. Tworzenie tej polityki – wpisujące się w model wielopoziomowego zarządzania – poprzez przekazanie części kompetencji z poziomu narodowego w górę (*up*) do poziomu wspólnotowego i w dół (*down*) do poziomu regionalnego/lokalnego, oraz angażowanie coraz większej liczby aktorów publicznych i prywatnych, zmieniło zasadniczo rolę państwa, do niedawna posiadającego monopol w tym obszarze. Analizując działania sieci miast europejskich, podejmujących zagadnienia związane z integracją imigrantów, zamierzam przedstawić rosnącą rolę poziomu lokalnego w tworzeniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej¹. Moim zdaniem, współpraca miast w układzie horyzontalnym (w ramach sieci współpracy) oraz wertykalnym (współpraca z instytucjami wspólnotowymi) silnie oddziałuje na formułowanie celów działań integracyjnych, promowanych przez instytucje wspólnotowe. W zasadniczy sposób wpływa też na modyfikację modelu wielopoziomowego zarządzania. W artykule zamierzam wykazać, że w wypadku polityki integracji imigrantów w modelu MLG poziom regionalny nie odgrywa istotnej roli, większe znaczenie ma poziom samorządów lokalnych. Większość imigrantów przybywających do UE osiedla się w miastach. Znaczenie ekonomiczne i polityczne miast stale rośnie, a instytucje wspólnotowe włączają sieci miast jako kolektywnego aktora w proces decyzyjny (poprzez nie tylko działania systemowe, ale również wsparcie finansowe). Miasta (metropolie) stały się zatem nie tylko najważniejszymi przestrzeniami przyjmującymi imigrantów, ale także aktywnym podmiotem współkreującym politykę integracyjną. Analiza tej polityki w ujęciu wielopoziomowym, z uwzględnieniem roli i znaczenia miast w tym procesie, nie została jeszcze podjęta w polskiej literaturze przedmiotu. Celem tego tekstu jest wypełnienie tej luki oraz zapoczątkowanie dyskusji nad zmieniającym się otoczeniem systemowym i instytucjonalnym, kształtującym politykę integracyjną w Unii Europejskiej.

Tekst został podzielony na dwie zasadnicze części. W pierwszej przybliżone zostały nowe ujęcia teoretyczne stosowane w analizie polityki integracji imigrantów oraz działania podejmowane przez aktorów poziomu narodowego i ponadnarodowego. Ponieważ głównym celem tekstu jest przedstawienie rosnącej roli miast w zarządzaniu integracją imigrantów, poziom lokalny został zaprezentowany w sposób pogłębiony w części drugiej. Przyjęcie takiego podejścia wiąże się ściśle z modelem wielopoziomowego zarządzania i występującymi w nim poziomami.

Inspiracją do powstania tego artykułu są doświadczenia zebrane w trakcie badań CLIP (*Cities for Local Integration Policy*), współpraca z agencją unijną Eurofound oraz uczestnictwo w Europejskim Forum Integracyjnym.

Wielopoziomowe zarządzanie polityką integracji imigrantów – perspektywa Unii Europejskiej i państw członkowskich

Procesy migracyjne wywołują nie tylko zmiany instytucjonalno-systemowe, ale wpływają też na zmianę struktury społecznej państw przyjmujących. Migracje w Unii Europejskiej, w wyniku pogłębiającej się integracji oraz procesów globalizacji, zyskują wymiar coraz bardziej transnarodowy, dla którego charakterystyczne są powiązania ponad granicami administracyjnymi i kulturowymi (transnarodowe sieci

migracyjne). Glick Schiller (2003) podkreśla, że takie zmiany wymagają redefinicji pojęć związanych z zarządzaniem migracjami, które nie dotyczą już jedynie pojedynczych państw i społeczeństw, ale wymagają podejścia wielopoziomowego i wielopodmiotowego. Z uwagi na wyzwania, trendy i wielowymiarowy charakter migracji zasadne wydaje się – z politologicznego punktu widzenia – uwzględnienie w analizie nowych ujęć teoretycznych, takich jak: nowy instytucjonalizm, wielopoziomowe zarządzanie czy otwarta metoda koordynacji.

Nowe ujęcia teoretyczne w analizie polityki integracji imigrantów

Ważnym ujęciem teoretycznym w badaniach nad polityką migracyjną i integracyjną jest nowy instytucjonalizm, pozwalający na wielowymiarowe analizowanie tej problematyki. Nowy instytucjonalizm umożliwia przedstawienie miejsca instytucji publicznych oraz prywatnych zajmujących się polityką integracyjną w sieci instytucji krajowych oraz szerszym ujęciu formalnych i nieformalnych sieci wielopoziomowych zależności (March, Olsen 1984). Pozwala to na badanie aktorów z perspektywy wielu płaszczyzn instytucjonalnych i prawnych (na poziomie lokalnym, narodowym, ponadnarodowym i międzynarodowym, w stosunkach bilateralnych oraz multilateralnych). Ponadto, w ramach teorii instytucjonalnej warto zwrócić uwagę na tzw. dynamiczne pojęcie instytucji, według którego rola i aktywność instytucji na poziomie wspólnotowym i krajowym to efekt działań, zmian i ciągłych transformacji preferencji, a nie tylko stosowania mechanizmów prawnych (konstytucyjnych czy traktatowych). Państwo nie stanowi już jedynego aktora integracji, ponieważ część jego zadań jest realizowana przez tzw. subaktorów (zdegradowane pojęcie instytucji): ministerstwa, terenową administrację rządową, samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, migrantów. Instytucje reprezentujące środowisko migrantów mogą prowadzić konsultacje z ministerstwami na poziomie narodowym, brać udział w działaniach promowanych przez Komisję Europejską czy korzystać z programów i projektów oferowanych na poziomie europejskim.

Zarządzanie wielopoziomowe zamiennie określane jest w literaturze anglojęzycznej jako *multi-level polity, governance in a multi-level system* czy *multi-tiered system of governance*, a w literaturze polskiej bywa również nazywane rządzeniem wielopasmowym (Szczerski 2004, 2008; Sroka 2009). W omawianym modelu zaangażowanie aktorów, również pozainstytucjonalnych, na wszystkich poziomach, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym, znacznie wykracza poza klasyczną formę rządzenia / sprawowania władzy. Zarządzanie wielopoziomowe dotyczy również funkcjonowania w systemie politycznym, w którym decyzje i wybory państw, instytucji oraz grup społecznych i aktorów prywatnych mają służyć realizacji złożonych celów, przy wykorzystaniu różnorodnych metod (Hooghe 1995).

Według Schmittera (2004) zarządzanie wielopoziomowe to przygotowanie do tworzenia wiążących decyzji, które angażują wielu politycznie suwerennych, ale współzależnych aktorów na różnych szczeblach terytorialnych, w bardziej lub mniej ciągłym i złożonym procesie negocjacji i implementacji polityk. W innym ujęciu zarządzanie wielopoziomowe jest określane jako system wielu aktorów reprezentujących poszczególne obszary, charakteryzujący się współzależnością, wspólnymi celami oraz elastycznymi granicami między sektorem publicznym i prywatnym (Svedrup, Kux 1997). Wielopoziomowe zarządzanie zmienia nie tylko przedmiot debat na wielu szczeblach władzy, ale też formę samego procesu politycznego. W prezentowanym modelu włączenie nowych aktorów prowadzi do *skoordynowania działań Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, opartych na partnerstwie i służących tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej* (Komitet Regionów 2009: 1).

Wielopoziomowe zarządzanie migracjami oznacza jednocześnie negocjacje na wielu szczeblach terytorialnych, tj. ponadnarodowym, narodowym i lokalnym, jak i przenikanie sfery publicznej i prywatnej,

wewnętrznej i międzynarodowej. Takie podejście ma likwidować bariery dla systemu decyzyjnego, rozumiane jako fizyczne granice jednostek terytorialnych oraz, funkcjonalnie, jako ograniczenia polityczne. Holistyczne spojrzenie na kształtowanie polityki integracji imigrantów w UE pokazuje, że coraz więcej obszarów wymyka się spod jurysdykcji jednego państwa i dotyczy UE jako całości, a błędy popełniane przez jedno państwo mogą mieć konsekwencje dla całego systemu.

Moim zdaniem, w zarządzaniu migracjami w UE istotną rolę odgrywa model wielopoziomowego zarządzania, w którym w procesie europeizacji i decentralizacji władzy dochodzi do partycypacji w realizacji zadania – równolegle na kilku płaszczyznach – różnych aktorów. W klasycznym ujęciu modelu MLG poziomem subnarodowym jest poziom regionalny, mający szczególne znaczenie w wypadku takich polityk jak na przykład polityka spójności. Na podstawie analizy ewolucji polityk integracji imigrantów w krajach UE oraz aktywności jej interesariuszy w ostatnich latach, uważam, że w wypadku migracji poziom lokalny (miast, samorządów lokalnych) odgrywa istotniejszą rolę. W niektórych metropoliach, takich jak Amsterdam, Bruksela czy Londyn, liczba imigrantów sięga prawie połowy ogółu mieszkańców (Lücken-Klaßen, Heckmann 2010). Wysoki odsetek imigrantów stanowi duże wyzwanie dla samorządów lokalnych. Nie chodzi tu jedynie o korzystanie przez cudzoziemców ze świadczeń socjalnych (co często podnoszą partie skrajnie prawicowe, wykorzystujące retorykę antyimigrancką w debacie publicznej), ale także o edukację, zakwaterowanie czy chociażby o zaspokojenie potrzeb związanych z wyznawaną religią (o czym pisałam w raportach z prowadzonych przeze mnie badań²). Jak twierdzi Penninx (2012), integracja imigrantów – nawet jeśli ramy legislacyjne tworzone są na poziomie narodowym – zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Można powiedzieć, że nowe formy zarządzania dały władzom lokalnym nowe możliwości działania, a także szansę wykorzystania wypracowanych doświadczeń w działaniu *bottom-up*, w którym „up” nie jest poziomem narodowym, lecz europejskim. W dalszej części tekstu zaprezentowane zostaną działania podejmowane przez sieci miast, które mają wpływać na proces decyzyjny na poziomie europejskim. Wobec zamiany poziomu regionalnego na poziom lokalny w zarządzaniu polityką integracji imigrantów w UE można nawet uznać, że mówimy o *multi-local governance*.

Analizując wielopoziomowe zarządzanie polityką integracyjną w UE, wspomnieć należy o jeszcze jednym narzędziu, jakim jest otwarta metoda koordynacji (OMK). Metoda ta została zaprezentowana podczas Szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w roku 2000. Podkreślano w niej znaczenie partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym, na poziomie ponadnarodowym. Przedstawienie nowego narzędzia integracji miało związek z przedstawioną podczas Szczytu Strategią Lizbońską, która zakładała przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie. Według Jesienia (2004: 54), OMK to *sposób zachęcania do współpracy i wspierania jej pomiędzy państwami członkowskimi UE. Dotyczyć może także innych państw europejskich (niebędących członkami UE) w tych dziedzinach, w których z różnych przyczyn trudno stosować dotychczasowe metody integracyjne, w szczególności „twarde” prawo, tj. dyrektywy i rozporządzenia* (Jesień 2004). Otwarta metoda koordynacji miała służyć współpracy i wypracowywaniu wspólnych celów w obszarach, w których państwa członkowskie realizują własne polityki. Sformułowano następujące narzędzia:

- tworzenie katalogów dobrych praktyk (*best practices*);
- formułowanie wytycznych (*guidelines*) w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej;
- tworzenie ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);
- tworzenie narodowych planów działania (*national action plans*).

W wypadku polityki imigracyjnej, a ściślej polityki integracji imigrantów, wprowadzenie OMK sprowadzało się głównie do wymiany doświadczeń, tworzenia zbiorów dobrych praktyk, prób tworzenia ilościowych i jakościowych wskaźników integracji oraz oceny działań w tym obszarze prowadzonych w krajach

członkowskich (Schäfer 2004). Radaelli (2003) zwraca uwagę, że OMK pozwala podejmować nowe inicjatywy w obszarach wrażliwych politycznie. Integracja imigrantów jest tu doskonałym przykładem takiego obszaru. Z punktu widzenia szukania nowych rozwiązań wpływających na uelastycznienie sztywnych unijnych procedur, otwarta metoda koordynacji daje możliwości wymiany informacji, gromadzenia danych i tworzenia zbiorów dobrych praktyk oraz prowadzenia monitoringu i ewaluacji działań podejmowanych w państwach członkowskich.

W polityce, której przedmiot jest silnie upolityczniony, a doświadczenia i interesy poszczególnych krajów niezwykle złożone, wypracowywanie wspólnych ram i wymiana informacji o dobrych praktykach wydaje się rozwiązaniem interesującym, które może dać początek wspólnym regulacjom w przyszłości. Moim zdaniem, największym wyzwaniem polityki integracyjnej na poziomie europejskim jest wypracowanie wspólnych wskaźników ilościowych i jakościowych dla mierzenia skuteczności działań prowadzonych w państwa członkowskich. Bez wspomnianych wskaźników nie jest możliwe stwierdzenie, czy działania te są z punktu widzenia integracji imigrantów skuteczne (Entzinger, Biezeveld 2003; Bijl, Verweij 2012).

Wyniki prowadzonych przeze mnie badań wskazują, że stosowanie nowych narzędzi zarządzania wyraźnie wpływa na zmiany w obszarze integracji imigrantów. Imigranci, stanowiący ważną grupę interesariuszy, otrzymują możliwość włączenia się w proces formułowania celów, zasad, narzędzi i scenariuszy rozwoju polityki integracyjnej. Z drugiej strony, rozumiejąc OMK jako zarządzanie przez cele, warto zastanowić się, czy cele aktorów zaangażowanych w tworzenie polityki integracyjnej nie są rozbieżne. Jak pogodzić cele imigrantów dbających o zaspokojenie swoich potrzeb ekonomicznych z interesami pracodawców, związków zawodowych czy lokalnych społeczności postrzegających duże zróżnicowanie etniczne jako zagrożenie? Zarówno MLG, jak i OMK włączają w proces negocjacji coraz większą liczbę interesariuszy, co może prowadzić do przedłużającego się dialogu, który może nie przełożyć się na zmiany legislacyjne.

Na zakończenie warto podkreślić, że model MLG w polityce integracji imigrantów należy rozpatrywać przez pryzmat roli i partycypacji poszczególnych aktorów. Istota teorii zakłada uzyskanie lepszych efektów poprzez rozłożenie działań na wiele podmiotów reprezentujących odmienne obszary i sektory. Zarządzanie – w modelu MLG – opiera się na dzieleniu, a nie monopolizowaniu kompetencji, i współistnieniu wielu potencjalnie odległych aktorów i instrumentów politycznych. W wypadku zarządzania migracjami model ten daje organizacjom imigranckim duże możliwości uczestniczenia w formułowaniu celów polityki integracyjnej, nie tylko na poziomie lokalnym, jak do tej pory, ale również europejskim, na przykład poprzez uczestniczenie w Europejskim Forum Integracyjnym.

Wyzwania integracji imigrantów – poziom państw narodowych

Państwa UE zmagające się z problemami demograficznymi, podlegające jednocześnie procesom globalizacji i integracji, z jednej strony, wykazują potrzebę napływu imigrantów, z drugiej, wciąż koncentrują się na niezwykle restrykcyjnej kontroli własnego terytorium, wyrażającej się w zwalczaniu nielegalnej imigracji, zapobieganiu nielegalnemu zatrudnianiu imigrantów, handlowi ludźmi itd. Jak zaznacza Hollifield (2003), państwa europejskie stoją przed dylematem pogodzenia interesu ekonomicznego wyrażonego koniecznością konkurencyjności na rynku globalnym z ochroną praw obywateli w państwie narodowym (Hollifield 2003). Upolitycznienie kwestii imigracji w Europie nie służy wprowadzaniu liberalnych rozwiązań, nawet jeśli są one uzasadnione ekonomicznie. Nastroje antyimigranckie narastające w społeczeństwach europejskich dla wielu partii skrajnie prawicowych stanowią fundament, na którym budują one swój kapitał polityczny, blokując racjonalne rozwiązania w tym obszarze. Długotrwały proces integracji jest często sprzeczny

z logiką procesu politycznego w państwach demokratycznych, który jest nastawiony na efekty mierzalne w okresie między jednym a kolejnymi wyborami. Penninx (2012) nazywa ten proces „demokratyczną niecierpliwością”. Partie polityczne w państwach członkowskich UE wykorzystują kwestie związane z imigracją i integracją imigrantów w walce politycznej. Często podkreślają silny związek tego obszaru z bezpieczeństwem i suwerennością państwa, jednocześnie postrzegając współpracę w tym obszarze jako zagrożenie i utratę kontroli.

Na sposób prowadzenia polityki integracji imigrantów w państwach członkowskich UE zasadniczy wpływ ma czynnik czasu oraz rodzaj doświadczeń związany z napływem imigrantów. Należy zauważyć, że państwa europejskie najbardziej doświadczone w tej dziedzinie, jak Holandia, Szwecja czy Wielka Brytania, prowadzą takie polityki od ponad 30 lat, a zagadnienia związane z tym obszarem już od dawna są przedmiotem debaty publicznej, przyczyniając się do włączenia w proces tworzenia polityki integracyjnej coraz to nowych aktorów. Niezwykle istotny jest również moment przekształcenia państw z krajów emigracji netto w kraje imigracji netto. W wypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które znajdują się dopiero w procesie transformacji, kształtowanie polityki migracyjnej jest silnie zdeterminowane europeizacją tego obszaru. Oznacza to, że mają one mniejszy wpływ na przyjmowane rozwiązania (w obszarze ochrony granic, azylu, nielegalnej imigracji) niż kraje zachodnioeuropejskie, które rozpoczęły pierwsze działania w latach 50. i 60. XX wieku, a od podpisania Traktatu Amsterdamskiego (1997 rok) i Szczytu w Tampere (1999 rok) wpływały na działania w tym zakresie na poziomie wspólnotowym. Co więcej, kraje zachodnioeuropejskie są niezwykle aktywne w negocjowaniu rozwiązań w obszarze migracji i integracji zarówno na poziomie międzyrządowym (Rada Europejska), jak i wspólnotowym. W wypadku nowych krajów członkowskich wyraźnie widać przejęcie dorobku wspólnotowego bez większego dopasowania go do potrzeb i specyfiki krajowej (Pawlak 2013; Matusz Protasiewicz 2013b).

Jeśli chodzi o politykę integracyjną, to – jak zauważa Penninx (2004) – dotyczy ona dwóch stron: państwa i imigrantów. Państwo jest w tym systemie reprezentowane przez instytucje, partie polityczne, związki zawodowe, doradców i ekspertów, natomiast imigranci – przez organizacje i stowarzyszenia imigranckie o różnym charakterze (kulturalne, społeczne, etniczne, religijne) oraz organizacje pozarządowe zajmujące się pomocą imigrantom. W zależności od systemu politycznego państwa oraz doświadczeń w prowadzeniu polityki migracyjnej występuje zróżnicowanie aktywności na poszczególnych poziomach władzy. We Francji mamy do czynienia z centralnym zarządzaniem migracjami, podczas gdy w Niemczech, Hiszpanii czy we Włoszech wyraźnie dostrzegana jest aktywność władz regionalnych i lokalnych, wynikająca z dużej autonomii regionów w tamtejszych systemach politycznych (Bleich 2003). W demokracji konsensualnej – której przykładem jest ustrój polityczny Holandii – dającej duże prawa mniejszościom i ich organizacjom, to właśnie ci aktorzy są szczególnie aktywni w procesie kształtowania polityki migracyjnej (Matusz Protasiewicz 2008). W wypadku Włoch i Hiszpanii, gdzie ważną rolę w realizowaniu polityki społecznej odgrywają organizacje pozarządowe, to one są ważnymi partnerami w debacie na temat migracji. Jeśli chodzi o nowe kraje członkowskie UE, wciąż będące bardziej krajami wysyłającymi niż przyjmującymi imigrantów, ich polityka migracyjna znajduje się we wczesnej fazie rozwoju i jest kształtowana głównie przez instytucje rządowe. Większość rozwiązań legislacyjnych w obszarze migracji kraje te przyjęły w procesie dopasowywania prawa krajowego do wymogów UE przed ratyfikacją traktatu akcesyjnego.

Polityka integracji imigrantów – poziom Unii Europejskiej

W ostatnim czasie coraz więcej uwagi przykładą się do denacjonalizacji polityk migracyjnych i integracyjnych, w wyniku procesów takich jak integracja europejska, globalizacja czy współpraca

międzynarodowa. W procesie integracji europejskiej państwa narodowe straciły pełną kontrolę nad polityką migracyjną na rzecz instytucji ponadnarodowych oraz współpracy międzyrządowej.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2007 roku i zniesieniu struktury filarowej w zarządzaniu politykami UE migracje stały się przedmiotem kompetencji Komisji Europejskiej oraz Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego działających w ramach procedury współpracy. W obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zdefiniowane zostały między innymi następujące zadania w odniesieniu do następujących zagadnień: swobodny przepływ osób (wewnętrzna mobilność obywateli UE), azyl, imigracja oraz kontrola granic (przeciwdziałanie nielegalnej imigracji), wchodzące w skład szeroko pojętego zarządzania migracjami. Analizując zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem z Lizbony oraz rosnące zainteresowanie kwestiami migracji na poziomie europejskim, można zakładać, że najbliższe lata przyniosą wiele nowych inicjatyw w tym obszarze.

Zagadnienia związane z integracją imigrantów legalnie mieszkających na terenie UE imigrantów były traktowane jako uzupełnienie polityki imigracyjnej. Obszar ten pozostaje w kompetencjach państw członkowskich. Obecność imigrantów w UE, wynikające z tego faktu wyzwania integracyjne i występujące napięcia, takie jak na przykład zamieszki z udziałem imigrantów lub ich potomków na przedmieściach Paryża, Marsylii, Londynu czy Sztokholmu, coraz częściej przyczyniają się do traktowania integracji imigrantów jako wspólnej sprawy wszystkich państw członkowskich. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 79 stwierdza, że instytucje europejskie podejmują działania w celu wspierania państw członkowskich w kształtowaniu polityki integracji obywateli państw trzecich (Dziennik Urzędowy UE, C83/47). Wytyczne przygotowane przez Komisję Europejską koncentrują się przede wszystkim na przestrzeganiu praw człowieka i promowaniu aktywnej integracji obywateli państw trzecich. W komunikacie *O wspólnotowej polityce imigracyjnej* Komisja zwraca uwagę, że błędnie prowadzona polityka integracyjna może prowadzić do nasilenia się zróżnicowanych problemów społecznych, w tym przede wszystkim do wykluczenia społecznego (European Commission 2001). Oficjalnie przyjęta definicja mówi, że integracja to: *dynamiczny, dwustronny proces wzajemnego dostosowania wszystkich imigrantów i rezydentów w państwach członkowskich* (Council of The European Union 2004). Komisja Europejska, definiując proces integracji, zwraca uwagę na następujące kwestie, które powinny zostać rozważone przez państwa członkowskie:

- wzmacnianie zdolności kraju przyjmującego do czerpania z różnorodności;
- wzmacnianie roli prywatnych aktorów w zarządzaniu różnorodnością;
- promowanie dobrych relacji sąsiedzkich;
- wzmacnianie współpracy z mediami w kwestiach integracji.

Komisja Europejska postuluje objęcie działaniami integracyjnymi jedynie obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej. Przyjęcie takiej grupy docelowej ogranicza działania integracyjne, nie uwzględnia bowiem mobilności wewnętrznej, która stanowi istotne wyzwanie dla samorządów lokalnych (w obszarze edukacji, integracji kulturowej etc.). Komisja Europejska, jak już było wspomniane, postuluje również współpracę i wymianę informacji o dobrych praktykach między działającymi na rzecz integracji instytucjami państw członkowskich. Zostało to sformułowane w Programie Haskim, przyjętym przez Radę Europejską 5 listopada 2005 roku (European Commission 2005a). W tym celu KE powołała do życia Europejską Sieć Migracyjną oraz Krajowe Punkty Kontaktowe, mające za zadanie zbieranie danych dotyczących wdrażanych polityk integracyjnych oraz wypracowywanie wskaźników umożliwiających ocenę efektów prowadzonych polityk. Jednym z ważnych forów wymiany doświadczeń i omawiania najlepszych praktyk jest powołane w roku 2005 na podstawie *Wspólnej agendy na rzecz integracji* Europejskie Forum Integracyjne, mające służyć jako platforma dialogu na temat integracji imigrantów, swoiste miejsce spotkań przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (European Commission

2005b). Uzupełnieniem Forum jest Europejska Strona Integracyjna (*European Web Site on Integration*), na której publikowane są raporty, wyniki badań, opisy dobrych praktyk i doświadczeń krajów członkowskich w zakresie integracji imigrantów.

Realizacja zadań sformułowanych we *Wspólnej agendzie na rzecz integracji* została wsparta finansowo w wysokości 813 milionów euro w latach 2007-2013 w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI), będącego częścią programu SOLID (razem z Funduszem Granic Zewnętrznych, Europejskim Funduszem Powrotów Imigrantów oraz Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców). EFI został ustanowiony na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej w roku 2007 (*Council of the European Union 2007*). Moim zdaniem, fundusz EFI jest najważniejszym narzędziem, którym obecnie dysponuje Komisja Europejska. Po pierwsze, w sposób praktyczny pozwala wdrażać cele *Wspólnej agendy na rzecz integracji* oraz *Wspólnych podstawowych zasad dotyczących integracji imigrantów* (*Common Basic Principles on Immigrants' Integration*). Po drugie, daje KE możliwość kontroli państw członkowskich w tym obszarze. Po trzecie, wzmacnia współpracę między KE a instytucjami krajowymi odpowiedzialnymi za EFI. Tym samym, dysponując narzędziem finansowym, KE znacznie wzmacnia swoje kompetencje w zakresie współpracy z instytucjami państw członkowskich.

Poza przywołanymi już czynnikami wpływającymi na tworzenie polityki integracyjnej w krajach członkowskich oraz na poziomie europejskim, warto jeszcze zwrócić uwagę na badania nad migracjami i ich rolę w kształtowaniu polityki migracyjnej. Wraz ze wzrostem zainteresowania tym zagadnieniem i włączeniem go do debaty publicznej politycy coraz częściej wykorzystywali badania z tego obszaru do tworzenia koncepcji zarządzania zjawiskiem napływu imigrantów oraz ich integracji. Jak zauważają Penninx i Scholten, współpraca ludzi nauki z decydentami politycznymi w obszarze migracji przybierała różne formy: w Belgii, Niemczech i we Włoszech dialog między naukowcami i politykami (policy makers) odbywał się poprzez kontakty prywatne, nieformalne sieci i otwarte debaty publiczne. W innych krajach natomiast odbywał się on w sposób bardziej zinstytucjonalizowany, poprzez stworzenie ciał doradczych czy rad naukowych (Penninx, Scholten 2010: 12). Wpływ badań migracyjnych na tworzenie polityki integracji imigrantów nie jest ograniczony jedynie do poziomu państwa. Dzięki grantom europejskim tworzy się coraz więcej sieci i konsorcjów badawczych, zajmujących się analizą zjawisk migracyjnych, na przykład sieć IMISCOE. Tym samym, naukowcy i eksperci z tej dziedziny są jeszcze jednym aktorem w modelu MLG, działającym zarówno na poziomie europejskim, narodowym, jak i lokalnym.

Zarządzanie integracją imigrantów na poziomie miast

Silne powiązanie kwestii migracji z kwestią suwerenności i kompetencjami państw narodowych spowodowało, że miasta przez długie lata nie były postrzegane jako ważny aktor w zarządzaniu tym obszarem, mimo że w ramach swoich kompetencji podejmowały lokalne inicjatywy mające na celu zarządzanie rosnącą różnorodnością³. Z punktu widzenia władz centralnych, samorządy lokalne były odpowiedzialne jedynie za implementację rozwiązań legislacyjnych dotyczących integracji imigrantów, stworzonych na poziomie krajowym.

W zakresie polityki integracji imigrantów władze lokalne biorą odpowiedzialność przede wszystkim za implementację prawa oraz wykonywanie ustawowo przyznanych im zadań. Uwzględniając lokalną sytuację integracyjną, miasta w ramach swoich kompetencji przyjmują strategie zarządzania różnorodnością, uwzględniające wiele typów działań⁴. Strategie te dotyczą przeciwdziałania dyskryminacji i marginalizacji imigrantów w przestrzeni miejskiej, budowania pozytywnych relacji między zróżnicowanymi etnicznie mieszkańcami oraz stymulowania dialogu międzykulturowego. Miasta – do niedawna mające tylko

ograniczoną rolę w UE – pretendują obecnie do roli partnerów w podejmowaniu i realizacji decyzji, radząc sobie z problemami legitymizacji władzy poprzez bliższe relacje z obywatelami (Carmichael 2006).

Zwiększająca się rola miast w procesie globalizacji

Proces globalizacji, jak zwraca uwagę Sassen (1991), wpłynął na tworzenie się miast globalnych, gdzie siedziby mają transnarodowe korporacje, co przyczynia się do zmian ekonomicznych i społecznych. Miasta prowadzą działania polegające na pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych, siedzib korporacji czy organizacji międzynarodowych, czym w sposób pośredni przyczyniają się do napływu zróżnicowanych etnicznie pracowników. Rozwój miast powoduje również tworzenie się coraz większej liczby miejsc pracy w tak zwanym drugim sektorze (usługi), który przyciąga imigrantów. Miasta charakteryzują się złożoną siecią powiązań między organizacjami, instytucjami i grupami społecznymi, które coraz częściej porozumiewają się w celu rozwiązywania problemów lokalnych. Żyjemy w czasach, w których, z jednej strony, myślimy globalnie, wykorzystując nowe technologie i produkty, a z drugiej strony – co pokazują badania – odczuwamy silne poczucie przynależności do społeczności lokalnej, którą może być dzielnica, sąsiedztwo czy miasto (Van Crean, Vancluysen, Ackeart 2007).

Powiązania między zróżnicowanymi aktorami sfery gospodarczej, społecznej i politycznej w społecznościach lokalnych często prowadzą do inicjowania działań zmierzających do wywierania nacisku na sprawujących władzę w celu rozwiązywania lokalnych problemów. Działania te coraz częściej – poza komunikacją, edukacją czy rozrywką – dotyczą zarządzania zróżnicowanymi etnicznie społecznościami. To sprawia, że coraz więcej samorządów lokalnych podejmuje współpracę polegającą na wymianie doświadczeń w zakresie integracji imigracji (Penninx, Spencer, Van Hear 2008).

Z punktu widzenia rosnącej roli miast w procesie oddziaływania na kształtowanie polityki na poziomie narodowym i europejskim ważna jest silna pozycja burmistrzów czy prezydentów miast. Wzmocnieni aktywnością miast w skali globalnej i regionalnej (sieci współpracy – światowe i europejskie) burmistrzowie i prezydenci przyjmują rolę silnych liderów, którzy w miarę posiadanych kompetencji dążą do wdrażania strategii rozwoju miast i budowania ich wizerunku na arenie międzynarodowej. Poza przyciąganiem inwestorów, władze miast koncentrują się na pozyskiwaniu dużych imprez międzynarodowych, sportowych, kulturalnych czy politycznych, służących wzmocnieniu wizerunku miasta, który może później przekładać się na wzrost gospodarczy (na przykład przez rozwój turystyki). Burmistrzowie mają nawet własną organizację *City Mayors* z siedzibą w Londynie, która co roku przyznaje nagrodę Burmistrza Świata.

Badania miejskie (*urban studies*) pokazują, że proces globalizacji zwiększył znaczenie gospodarcze, ale również społeczne i polityczne miast (Jałowiecki 2011). Jak twierdzą Borja i Castells (1997), władze lokalne mogą sprawnie realizować zadania w obszarze gospodarki i konkurencyjności (zarządzanie warunkami i środkami wpływającymi na wydajność gospodarczą, między innymi chodzi o system edukacji, komunikację miejską, mieszkalnictwo, życie kulturalne), integracji społeczno-kulturowej (zarządzanie coraz bardziej zróżnicowanymi społecznie mieszkańcami miast). Mechanizmy globalizacji powodują zbliżanie się do siebie miast odległych geograficznie poprzez ich uczestnictwo w formalnych i nieformalnych sieciach współpracy. Jedną z takich inicjatyw jest powołane na konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (UN-HABITAT) Światowe Zgromadzenie Miast i Władz Lokalnych (*World Assembly of Cities and Local Authorities*, WACLA). Wraz z postępowaniem urbanizacji miasta zyskują na znaczeniu. Samorządy lokalne są bliżej obywateli, przez co czują większą legitymizację dla prowadzonych działań. W wypadku UE proces integracji i pojawianie się nowych narzędzi oraz instytucji reprezentujących władze lokalne sprzyja wzrostowi ich roli jako sieci aktorów działających na poziomie europejskim.

Działania integracyjne na poziomie miast

Jak już wcześniej pisałam, w klasycznym modelu MLG poziomem subnarodowym jest poziom regionalny, szczególnie znaczący w wypadku takich polityk jak na przykład polityka spójności. W wypadku migracji znacznie ważniejszą rolę pełni poziom lokalny (miast, samorządów lokalnych).

Tabela 1. Imigranci i osoby o pochodzeniu imigranckim w wybranych miastach objętych badaniem CLIP

Miasto	Populacja	Odsetek obcokrajowców	Odsetek osób mających korzenie imigranckie
Amsterdam	758 198	11	49
Antwerpia	482 456	16,4	30
Arnsberg	80 341	6,6	15
Ateny	745 514	20	b.d.
Bolonia	372 000	10,5	b.d.
Breda	172 085	4,3	21
Budapeszt	1 777 921	4,2	b.d.
Dublin	506 211	15	b.d.
Frankfurt	676 197	24,8	37,7
Kopenhaga	518 574	13	20,4
Luksemburg	86 977	62,6	b.d.
Malmö	286 440	b.d.	37
Praga	1 258 062	10,2	b.d.
Stuttgart	593 070	21,3	38,6
Turyń	908 902	11,4	b.d.
Wiedeń	1 670 749	19,4	30,9

b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ilościowych z badania CLIP, moduł III (Lücken-Klaßen, Heckmann 2010).

Pierwsze programy integracyjne stanowiące odpowiedź na potrzeby imigrantów były podejmowane przez władze samorządowe, często z inicjatywy organizacji pozarządowych lub we współpracy z nimi (takimi jak AWO w Niemczech czy Caritas we Włoszech). Przykładem takich miast może być Rotterdam, Amsterdam, Turyń, Frankfurt (Lücken-Klaßen, Heckmann 2010). Dopiero dużo później działania integracyjne były przejmowane przez władze państwowe, a kompetencje samorządów lokalnych były ograniczane do implementowania ustalonej ogólnie polityki w tym obszarze. Dzięki procesowi integracji europejskiej i współpracy aktorów wielu poziomów władze lokalne zaczęły wywierać wpływ na formułowanie celów polityki integracyjnej w wymiarze europejskim. Można powiedzieć, że nowe formy zarządzania dały władzom lokalnym nowe możliwości działania, a także szansę wykorzystania wcześniej wypracowanych doświadczeń w działaniu *bottom-up*, w którym „up” nie jest poziomem narodowym, lecz europejskim.

Jak była o tym mowa wcześniej, pozycja i siła decyzyjna aktorów lokalnych jest zależna od podstaw prawnych, ustroju politycznego i charakteru polityki prowadzonej w danym kraju członkowskim, a przede wszystkim od poziomu decentralizacji władzy publicznej. Wzrost znaczenia poziomu lokalnego w tworzeniu polityki migracyjnej wiąże się z bezpośrednią konfrontacją władz lokalnych/miejskich z dużą koncentracją imigrantów na ich terenie. W miastach zachodnioeuropejskich, w których intensywny napływ imigrantów rozpoczął się po II wojnie światowej, udział procentowy imigrantów wynosi od 10 do 30 proc., a w niektórych miastach, o których była mowa wcześniej, sięga nawet 50 proc. (Amsterdam, Bruksela, Londyn, Frankfurt) (por. Tabela 1). Znaczenie koncentracji imigrantów w miastach europejskich podkreślali w swoich pracach Rogers i Tillie (2001) oraz Penninx, Kraal, Martiniello i Vertovec (2004). Wszyscy oni skupiali się na wyzwaniach ekonomicznych, społecznych i kulturowych, wynikających z wysokiej koncentracji imigrantów w miastach europejskich. Jak wcześniej wspomniałam, doświadczenia krajów europejskich pokazują, że proces tworzenia polityki integracyjnej na poziomie narodowym jest często długotrwały i mało efektywny. Większość działań podejmowanych w obszarze integracji imigrantów najpierw była realizowana na poziomie lokalnym. Władze miast, w których dochodziło do znaczącej koncentracji imigrantów, były konfrontowane z koniecznością rozwiązywania bieżących problemów, nawet w sytuacji braku podstaw prawnych stworzonych na poziomie krajowym. Niezależnie od posiadanych uprawnień i środków, władze miejskie muszą podejmować działania w obszarze integracji imigrantów, gdyż ich brak może mieć poważne konsekwencje dla ich sytuacji ekonomicznej, społecznej i politycznej. Może również w sposób zasadniczy wpływać na relacje społeczne i międzygrupowe. Jak twierdzi Penninx (2012: 12), *integracja zachodzi zawsze na poziomie lokalnym, nawet jeżeli niektóre z jej mechanizmów rządzą się regułami instytucjonalnymi ustanowionymi na wyższych (regionalnym, państwowym, ponadnarodowym) poziomach*.

Bardzo często w innowacyjności i kompleksowości swoich rozwiązań miasta wyprzedzają działania władz centralnych. Na pierwszym etapie prowadzenia działań integracyjnych władze miast wprowadzały rozwiązania w obszarach kluczowych dla integracji i funkcjonowania imigrantów, takich jak rynek pracy (przeciwdziałanie bezrobociu – szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego, który zawsze najbardziej dotyczył imigrantów), system edukacyjny (koncentracja dzieci imigranckich w poszczególnych szkołach, dzielnicach, szkolenia dla kadry nauczycielskiej dotyczące pracy w zróżnicowanej etnicznie grupie), system mieszkalnictwa (segregacja imigrantów w określonych dzielnicach miast, opuszczanie dzielnic zamieszkałych przez imigrantów przez rdzennych mieszkańców, degeneracja tych dzielnic). Na drugim etapie, który nastąpił znacznie później (w niektórych miastach – na przykład w Sztokholmie czy Kopenhadze – proces ten obserwujemy obecnie), wystąpiły napięcia dotyczące tożsamości imigrantów, przejawy niechęci wobec nich, manifestowanej przez rdzennych mieszkańców. Społeczności lokalne wywierały presję na władze, domagając się „rozwiązywania problemów integracyjnych” (Alexander 2004). Rola władz lokalnych miała charakter mediacyjny. Obszary działania na pierwszym etapie dotyczyły spraw społeczno-ekonomicznych, później coraz częściej także spraw kulturowo-religijnych, co pokazały badania CLIP (Lücken-Klaßen, Heckmann 2010) (por. Tabela 2). Dla imigrantów kwestie związane z religią i kultywowaniem tradycji (ubój rytualny, pochówek rytualny, nauka języka i religii w szkole) stanowią jeden z najważniejszych obszarów, w którym oczekują wsparcia władz lokalnych.

Tabela 2. Działania władz miejskich w obszarze integracji imigrantów

Obszar integracji	Podjęmowane działania
Rynek pracy	• polityka antydyskryminacyjna • polityka zróżnicowanego etnicznie zatrudnienia w instytucjach zarządzanych przez władze lokalne • wspieranie lokalnych przedsiębiorców etnicznych (szkolenia, pomoc w uzyskiwaniu pożyczek) • kursy zawodowe, aktywizacja zawodowa imigrantów
Edukacja	• polityka wspierania dzieci imigranckich w procesie edukacji (dodatkowe lekcje, asystenci nauczycieli mówiący w językach imigrantów, dodatkowe finansowanie dla szkół z dużą liczbą dzieci imigranckich)
Polityka społeczna	• polityka społeczna skierowana do imigrantów • instytucje zajmujące się imigrantami (departamenty, wydziały ds. integracji) • ulotki i materiały informacyjne dostępne w językach największych grup imigranckich • personel instytucji miejskich przeszkolony w obsłudze zróżnicowanych kulturowo i religijnie klientów
Mieszkalnictwo	• polityka antydyskryminacyjna (lokale socjalne) • polityka desegregacyjna (przeciwdziałanie gettoizacji) • rewitalizacja dzielnic o dużej koncentracji imigrantów
Język	• nauka języka ojczystego (dodatkowe lekcje języka ojczystego dla dzieci imigrantów w szkołach publicznych) • nauka języka kraju przyjmującego (dodatkowe lekcje finansowane z budżetu władz lokalnych)
Partycypacja imigrantów w procesie decyzyjnym ^a	• ciała doradcze ds. polityki integracyjnej: a) mieszane (imigranci oraz przedstawiciele organizacji reprezentujących większość populację), b) jednorodne (reprezentujące tylko organizacje/przedstawicieli środowisk imigrantów) • przedstawiciele środowisk imigranckich w innych ciałach doradczych władz lokalnych • konsultant/mediator z ramienia władz miejskich, reprezentujący interesy imigrantów i będący w kontakcie z liderami środowisk imigranckich

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów badawczych CLIP 2009-2011.

^a W wielu miastach, w których występował duży odsetek mieszkańców nie posiadających obywatelstwa i praw politycznych, władze starały się wprowadzać rozwiązania umożliwiające imigrantom i organizacjom imigranckim uczestniczenie w podejmowaniu decyzji, szczególnie dotyczących polityki integracyjnej.

Rola sieci miast partnerskich w modelu wielopoziomowego zarządzania

Pierwsze działania polegające na współpracy samorządów lokalnych w ramach sieci rozpoczęły się w 1986 roku od powołania sieci miast europejskich *Eurocities*, skupiającej dziś 50 największych miast

europejskich⁵. Współpracujące miasta inicjują badania naukowe, dyskusje i prace w grupach roboczych, by szukać wspólnych rozwiązań i wymieniać się informacjami o dobrych praktykach w zróżnicowanych obszarach, takich jak kultura, ochrona środowiska, innowacje i zarządzanie różnorodnością. Działalność sieci miast jest wspierana ze środków unijnych, co pozwala prowadzić na przykład badania naukowe dotyczące sposobów zarządzania różnorodnością. Celem sieci jest również wspieranie wymiany wiedzy na temat dobrych praktyk integracyjnych, co ma wzmacniać proces uczenia się (*policy learning process*)⁶. Kolejnym przykładem sieci miast partnerskich jest CLIP (*Cities for Local Integration Policy*), sieć utworzona w roku 2006 przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, władze miasta Stuttgart oraz agencję unijną Eurofound z siedzibą w Dublinie. Sieć zrzesza 30 miast europejskich, które wykazują zainteresowanie kwestiami związanymi z integracją imigrantów⁷. Działania sieci są wspierane przez instytucje i organizacje europejskie, między innymi Komitet Regionów i Europejską Sieć Przeciwko Rasizmowi. Sieć miast partnerskich CLIP w latach 2008-2010 ściśle współpracowała z grupą badawczą CLIP w celu określenia listy tematów objętych badaniami naukowymi. Podobnie jak w sieci *Eurocities*, miasta skupione w sieci CLIP wymieniały się informacjami na temat dobrych praktyk i wywierania wpływu na instytucje wspólnotowe. Kolejnym przykładem wspólnej inicjatywy miast jest sieć *Intercultural Cities*, promująca lokalny model zarządzania różnorodnością nazywany międzykulturową integracją. Sieć miast *Intercultural Cities* podkreśla rolę poziomu lokalnego w polityce integracyjnej i znaczenie wymiany doświadczeń w procesie dochodzenia do najbardziej skutecznych rozwiązań (*city-to-city mentoring*). Działalność sieci jest finansowana przez Radę Europy i Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej. Wszystkie trzy przykłady pokazują rosnące znaczenie miast partnerskich w obszarze integracji imigrantów.

Tabela 3. Cechy wspólne wybranych sieci miast partnerskich

- działalność sieci jest finansowana/wspierana przez instytucje i organizacje działające na poziomie europejskim;
- celem sieci jest wymiana informacji na temat dobrych praktyk, punktów odniesienia (tzw. benchmarków) oraz celów integracji;
- proces wzajemnego uczenia się jest wspierany badaniami naukowymi na temat integracji;
- ważnym zadaniem jest formułowanie celów polityki integracyjnej i oddziaływanie na instytucje poziomu europejskiego;
- w działaniach sieci wyraźnie widać współpracę poziom lokalny – poziom europejski, przy pominięciu poziomu narodowego.

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca sieci miast partnerskich reprezentujących poziom lokalny z instytucjami i innymi interesariuszami poziomu europejskiego wyraźnie wskazuje na wpisywanie się tych działań w model wielopoziomowego zarządzania. Wymienione cechy wspólne omówionych wyżej sieci miast (Tabela 3) wskazują również na stosowanie różnych narzędzi, takich jak dobre praktyki, punkty odniesienia (tzw. benchmarki) czy cele długookresowe.

Z punktu widzenia MLG rosnąca aktywność władz lokalnych nie powinna być analizowana jedynie jako działalność aktora ograniczonego do jednego poziomu. Władze lokalne jako aktor w wielopoziomowym zarządzaniu mogą nie tylko nadawać impuls do zmiany polityki w ramach perspektywy *bottom-up*, ale również stać się częścią *policy network*, wywierając wpływ na europejski wymiar polityki integracyjnej poprzez współpracę w ramach wspomnianych sieci miast, na przykład *Eurocities* czy CLIP. Miasta

wymieniają się doświadczeniami, nawiązują współpracę, inicjują badania naukowe, które mają wspomóc szukanie nowych rozwiązań w łączącej je dziedzinie. Z politycznego punktu widzenia uczestnictwo w sieci daje miastom większą możliwość wpływania na decyzje podejmowane na poziomie europejskim. Zainteresowanie miast współpracą z instytucjami wspólnotowymi ściśle wiąże się z rosnącą rolą gospodarczą i polityczną miast w skali globalnej. W pierwszej fazie napływu imigrantów do Europy (lata 1960.-1970.) brak zainteresowania kwestiami integracji imigrantów, a w kolejnej fazie silne upolitycznienie tego zagadnienia (lata 1990.) prowadziły do trudności w osiągnięciu postulowanych przez władze lokalne celów, takich jak zwiększanie środków finansowych czy kompetencji wykonawczych w tym obszarze. Niejednokrotnie władze miast w celu uzyskania wsparcia władz centralnych włączały działania integracyjne w zakres innych realizowanych działań, na które można było uzyskać finansowanie. Przykładem może być przeciwdziałanie bezrobociu czy aktywizacja grup narażonych na bezrobocie, bez wskazywania konkretnie imigrantów, czy polityki rewitalizacji miast bez wskazywania na dzielnice imigranckie, które bardzo często znajdowały się w historycznych centrach miast (wiązało się to z przeprowadzkami lokalnej populacji na willowe przedmieścia).

Niezwykle istotne jest oddziaływanie instytucji poziomu lokalnego na formułowanie celów na poziomie europejskim. Wracając do sieci miast, warto zauważyć, że władze lokalne, angażując się w projekty badawcze, miały szansę wpływać na wybór zagadnień poddawanych analizie. Wypracowanie listy tematów wymagało współpracy, dyskusji i porównania prowadzonych przez władze lokalne działań w obszarze integracji imigrantów.

Celem projektu CLIP było nie tylko przeprowadzenie badań, ale także przedstawienie rekomendacji i stworzenie katalogu dobrych praktyk, które mogły być wykorzystywane przez inne miasta będące członkami sieci. Bardzo ważnym elementem projektu były spotkania i konferencje, podczas których przedstawiciele miast (głównie departamentów integracji) wymieniali doświadczenia i dyskutowali o wynikach badań. Przykład sieci CLIP wyraźnie pokazuje kilka mechanizmów koordynacji polityki integracyjnej w praktyce:

- badanie jest finansowane ze środków unijnych, zarządzane przez agencję unijną Eurofound oraz miasto Stuttgart, we współpracy z innymi miastami;
- następuje współpraca różnych aktorów zaangażowanych w tworzenie inicjatyw integracyjnych władz lokalnych, instytucji europejskich, partnerów społecznych i organizacji imigranckich;
- podczas spotkań, konferencji i prezentacji wyników badań zawsze podejmowane są starania, by dane zebrane w 30 miastach europejskich służyły nadaniu impulsu dla działań na poziomie europejskim;
- efektem współpracy sieci miast jest między innymi dokument *The European Pact for Integration. For the Development of a Common Migration and Integration Policy in the EU*, zaproponowany przez burmistrza miasta Stuttgart, koordynującego sieć CLIP.
- aktywnymi uczestnikami procesu ewaluacji badania byli, poza Eurofound, również przedstawiciele Komisji Europejskiej, miast uczestniczących w projekcie oraz Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, co pokazuje wielopoziomowy charakter aktorów zaangażowanych w projekt.

Projekt CLIP jest wyrazem ważnego trendu w badaniach migracyjnych w Europie. Po pierwsze, promuje ujęcie porównawcze. Po drugie, łączy współpracę badaczy migracyjnych z praktykami tworzącymi polityki integracyjne, w tym wypadku na poziomie lokalnym (*migration research – policy makers nexus*). Aktywność sieci miast partnerskich CLIP oraz praktyczne wykorzystywanie wypracowanych w czasie działań grupy badawczej wniosków i rekomendacji zaowocowały częstym wykorzystywaniem wniosków CLIP w materiałach instytucji UE. Wybrane przykłady przedstawia tabela poniżej.

Tabela 4. Wykorzystanie danych z badania CLIP przez instytucje w UE

Rok	Organizacja/instytucja	Tytuł dokumentu	Sposób użycia danych CLIP
2006	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	<i>Opinia SOC/219 Immigration in the EU and Integration Policies: Cooperation Between Regional and Local Governments and Civil Society Organisations</i>	Odwołanie do wyników badania CLIP i podjęcie współpracy z siecią miast CLIP
2007	Komisja Europejska	<i>Third Annual Report on Migration and Integration</i>	Odwołanie do wyników badania CLIP w rozdziale dotyczącym współpracy instytucjonalnej
2007	Rząd RFN	<i>7th Report on Foreigners</i>	Odwołanie do wyników badania CLIP dotyczących segregacji mieszkaniowej
2008	Komisja Europejska	<i>Education and Migration Strategies for Integrating Migrant Children in European Schools and Societies. A Synthesis of Research Findings for Policy-makers</i>	Odwołanie do raportu CLIP na temat warunków mieszkaniowych imigrantów w Europie
2008	Rada Europy, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych	Dwie rezolucje 252 (2008) and 270 (2008) oparte na badaniach CLIP, <i>Improving the Integration of Migrants Through Local Housing Policies</i>	Odwołanie do rekomendacji CLIP dotyczących warunków mieszkaniowych
2009	Komitety Regionów	<i>CoR-CONSTown-initiative Opinion on Local and Regional Authorities at the Forefront of Integration Policies</i>	Sieć miast partnerskich CLIP przywołana jako skuteczna inicjatywa wzmacniająca rolę miast w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w UE poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk

Źródło: Raport ewaluacyjny CLIP (Schmidt, Stan 2010).

To zestawienie wyraźnie pokazuje, że nowe metody zarządzania w UE, dające możliwość wywierania wpływu przez władze lokalne na poziomie europejskim, stymulują debatę oraz nadają impuls formułowaniu nowych celów polityki integracji imigrantów. Jednocześnie włączają w ten proces partnerów społecznych.

Funkcjonowanie modelu wielopoziomowego zarządzania oraz otwartej metody koordynacji w działaniach instytucji unijnych w obszarze migracji wyraźnie wzmacnia pozycję władz lokalnych. Bazując na wynikach dostępnych badań, nie można lekceważyć znaczenia władz lokalnych w procesie integracji imigrantów. Jest ono bez wątpienia wyzwaniem dla poszczególnych państw członkowskich, jak również dla całej Wspólnoty. Władze lokalne w sposób skuteczny potrafią określić priorytety działań integracyjnych, szczególnie w sferze społeczno-ekonomicznej (rynek pracy, pomoc społeczna, mieszkalnictwo, edukacja).

Najważniejsze jednak w procesie dochodzenia do decyzji politycznych i legislacyjnych jest aktywne uczestnictwo wszystkich interesariuszy reprezentujących poszczególne poziomy procesu decyzyjnego. Władze państwowe, jak podkreślają Lücken-Klaßen i Heckmann (2010), powinny określić ramy, kierunki i główne cele polityk integracyjnych oraz zapewnić polityczną legitymację dla takich działań. Z kolei władzom lokalnym powinno się zostawić swobodę w określeniu treści i narzędzi dochodzenia do sformułowanych na poziomie państwowym celów.

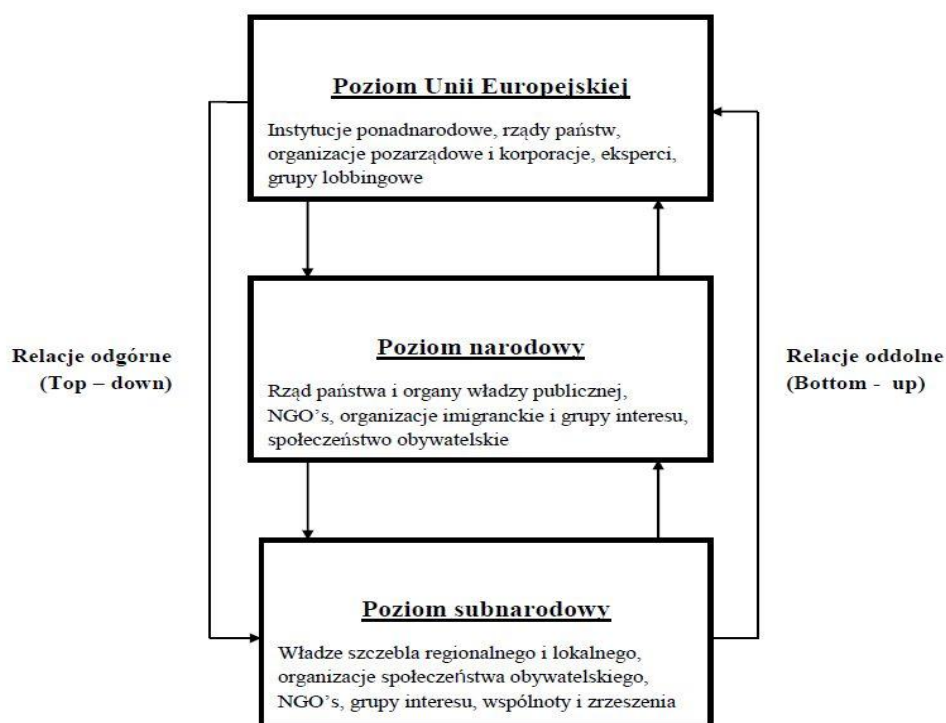
Bardzo interesująca we współpracy miast w ramach sieci partnerskich jest wspólnota interesów oraz chęć korzystania z dobrych praktyk stosowanych w innych miastach. Władze lokalne są nastawione bardziej pragmatycznie do kwestii integracji imigrantów i, jak dotychczas, udało im się uniknąć dużego upolitycznienia tych kwestii, co cechuje debatę publiczną na ten temat na poziomie państwowym. Modele integracji imigrantów wypracowane przez państwa członkowskie UE przez ostatnie dziesięciolecia różnią się od siebie za względu na czynniki, które zostały już wcześniej omówione. Ta różnorodność modeli zakorzeniona w świadomości decydentów, połączona z wysokim stopniem polityzacji tego zjawiska powoduje, że władze państw członkowskich próbują szukać własnych rozwiązań i są zdecydowanie mniej otwarte na współpracę. Działania UE, choć mają jedynie charakter wspomagający, stymulują wymianę doświadczeń i kształtują debatę na temat integracji imigrantów. Co ważne, spowodowało to włączenie nowych aktorów, takich jak organizacje imigranckie działające na wszystkich poziomach, od lokalnego do europejskiego (coraz więcej organizacji imigranckich tworzy organizacje parasolowe aktywne na poziomie europejskim lub przystępuje do takich organizacji), organizacje społeczeństwa obywatelskiego reprezentujące populację większościową (coraz częściej podejmują działania w tym obszarze), ale również kościoły, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne i media. Tak duże zróżnicowanie zaangażowanych aktorów wpływa na większą świadomość wyzwań integracyjnych oraz ewolucję pozycji imigrantów w tym procesie – od przedmiotu polityki, jak w latach 70. i 80. XX wieku, do aktywnego uczestnika debaty publicznej. Nowe formy zarządzania dają duże możliwości partycypacyjne w procesie *policy learning* przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, władzom lokalnym, a w tym konkretnym wypadku imigrantom (którzy – o czym należy pamiętać – nie są obywatelami).

Badania na temat znaczenia poziomu lokalnego w kształtowaniu polityki integracji imigrantów

W badaniach nad migracjami analiza procesów tworzenia polityk migracyjnych przez samorządy lokalne z uwzględnieniem nowych form zarządzania jest zagadnieniem stosunkowo nowym. Jednym z pierwszych badań porównawczych uwzględniających to zagadnienie był projekt UNESCO zatytułowany *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities* realizowany w 1996 roku oraz projekt OECD z roku 1998, którego efektem była publikacja zatytułowana *Immigrants, Integration and Cities. Exploring the Links*. Cechą wspólną obu projektów było zidentyfikowanie obszarów integracji imigrantów objętych zainteresowaniem władz lokalnych oraz aktorów zaangażowanych w tworzenie programów i działań. W ramach obu projektów zgromadzono dużą ilość interesujących danych empirycznych, ale nie wypracowano ram teoretycznych pozwalających na dokonanie porównań między poszczególnymi miastami. Bazując na badaniu UNESCO, Alexander (2004) przygotował interesującą typologię pozwalającą dokonywać porównań – również na podstawie danych ilościowych – działań dotyczących postaw i polityk wobec imigrantów na poziomie miast. Zincone i Caponio (2004), w przygotowanym w ramach IMISCOE *The Multilevel Governance of Migration: State of the Art*, klasyfikują ten obszar badań jako najnowszy i stosunkowo słabo zbadany. Jak do tej pory nie ukazały się większe opracowania poświęcone temu zagadnieniu. Prace porównawcze dotyczące zarządzania migracjami odnoszą się zazwyczaj do wybranych elementów, na przykład poziomu narodowego, poziomu lokalnego czy europejskiego, lub aktorów

zaangażowanych w ten proces⁸. Przywołany powyżej *State of the Art* jako pierwszy podejmuje próbę stworzenia kryteriów analizy polityk migracyjnych, uwzględniając model MLG. Zincone i Caponio (2004) proponują skupienie się na dwóch wymiarach analizy. Pierwszy dotyczy poziomów rządzenia, gdzie decyzje są podejmowane na poziomie narodowym, regionalnym czy lokalnym, a relacje między tymi poziomami mają charakter odgórny (*top-down*) bądź oddolny (*bottom-up*). Drugi wymiar dotyczy półformalnych i nieformalnych aktorów: organizacji pozarządowych, ruchów społecznych, grup mniejszościowych, i ich roli w zarządzaniu różnorodnością (Zincone, Caponio 2004: 1-2). *Governance*⁹ odgórnie za pomocą instytucji ponadnarodowych transferujących zadania do poziomu regionalnego i lokalnego miesza się z procesami oddolnej współpracy podmiotów subnarodowych z władzami państwa i Unii Europejskiej jako organizacji (Zincone, Caponio 2004: 7).

Rys. 1. Model wielopoziomowego zarządzania w polityce migracyjnej



Źródło: opracowanie własne – Matusz Protasiewicz, Bromski.

Piattoni (2008) oraz Zincone i Caponio (2004), pisząc o MLG, koncentrują się na kontekście politycznej mobilizacji, podejmowaniu decyzji oraz strukturze politycznej (Piattoni 2009). Zasadnicze pytanie dotyczy sposobu, w jaki podmioty mobilizują i przygotowują się do wspólnego decydowania, jak podejmowane są decyzje oraz jaki kształt przyjmuje Unia Europejska (*polity*). Podejmowanie decyzji (*policy-making*) polega na podziale zadań między wieloma instytucjami różnych szczebli oraz włączeniu do negocjacji instytucji pozarządowych (Piattoni 2008).

W badaniach oraz publikacjach dotyczących polityki integracyjnej na poziomie lokalnym, które ukazały się w ostatnich latach, dominują studia przypadków dotyczące wybranych miast i samorządów lokalnych. Dotyczą one sposobów prowadzonej polityki, obszarów nią objętych, grup docelowych oraz trzech podstawowych wymiarów integracji, tj. wymiaru prawno-politycznego, ekonomiczno-społecznego i kulturowego. Na uwagę zasługuje wydana w ramach sieci IMISCOE pozycja *The Local Dimension of*

Migration Policymaking (Caponio, Borkert 2010). Coraz częściej lokalne polityki zarządzania różnorodnością koncentrują się na relacjach społeczeństw przyjmujących z imigrantami wyznania muzułmańskiego, co znalazło swoje odzwierciedlenie w badaniach. Największe badanie tego zagadnienia przeprowadził Open Society Institute w ramach projektu *Muslims in Europe* oraz grupa badawcza CLIP w module dotyczącym relacji międzygrupowych (Open Society Institute 2010; Lucken-Klassen, Heckmann 2010).

Rosnąca rola miast w wielopoziomowym zarządzaniu migracjami oraz aktywne działania integracyjne podejmowane przez władze lokalne bez wątpienia wpłyną na zainteresowanie badaczy różnorodnym ujęciem tego tematu w najbliższych latach.

Zakończenie

Zarządzanie migracjami oraz procesem integracji imigrantów w Unii Europejskiej stało się wyzwaniem dla wszystkich krajów członkowskich. Państwa narodowe monopolizujące kompetencje w tym obszarze są konfrontowane z nowymi aktorami na poziomie wspólnotowym i lokalnym, podejmującymi działania wpływające na proces decyzyjny. Polityka integracji imigrantów jest zagadnieniem niezwykle złożonym, obejmującym często ścierające się ze sobą koncepcje i definicje. Dodatkowo, proces ten ma charakter długofalowy, a jego efekty mogą być mierzone jedynie w długiej perspektywie, co nie wpisuje się w proces polityczny, nastawiony na szybkie i widoczne efekty. Jak pokazują zaprezentowane w artykule doświadczenia z poziomu wspólnotowego i lokalnego reprezentowanego przez miasta, jesteśmy obecnie świadkami zasadniczych zmian w zarządzaniu polityką integracji imigrantów w Unii Europejskiej. Zmiany te wpisują się w model wielopoziomowego zarządzania, który zawiera kilka interesujących elementów. Po pierwsze, jest to wzrost zainteresowania miast współpracą w obszarze integracji imigrantów, polegającą na wymianie doświadczeń, wzmacnianiu procesu uczenia się i ewaluacji prowadzonych programów/projektów. Takie działania, odpowiadające współpracy horyzontalnej, wykraczają jednak poza terytorium jednego państwa, zyskując tym samym wymiar międzynarodowy. Po drugie, analiza działania sieci miast wykazała, że ich celem jest wpływanie na proces decyzyjny na poziomie wspólnotowym. Nie chodzi więc jedynie o wymianę informacji o dobrych praktykach i wzmacnianie procesu uczenia się, ale także o odgrywanie roli aktywnego aktora tego procesu. Co ciekawe, działania podejmowane przez sieci miast zmierzające do określenia celów, priorytetów i narzędzi ustalanych na poziomie wspólnotowym odbywają się z pominięciem poziomu narodowego. Miasta przez długie lata były postrzegane jedynie jako wykonawca decyzji podejmowanych na poziomie narodowym. Obecnie wyraźnie wykorzystują przestrzeń, jaka w modelu wielopoziomowym zostaje im stworzona głównie przez instytucje wspólnotowe. Komisja Europejska, używając nowych narzędzi zarządzania, takich jak Europejskie Forum Integracyjne, Europejska Strona Integracyjna, a także działania wspólnotowe finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (*community action*), dąży do włączania aktorów publicznych i prywatnych poziomu lokalnego w proces decyzyjny. Z punktu widzenia KE takie działania pozwalają częściowo ominąć poziom narodowy, na którym kwestie integracji imigrantów są niezwykle upolitycznione. Z drugiej strony, państwa europejskie posiadające największe doświadczenia w obszarze migracji silnie forsują własne rozwiązania, zarówno na poziomie międzyrządowym, jak i we współpracy z instytucjami wspólnotowymi. Wielopoziomowe zarządzanie transferujące przedmiot polityki na wiele poziomów wpływa na wymianę doświadczeń, proces uczenia się, a także wielopoziomą i wielopłaszczyznową debatę na temat integracji. Jednak, jak podkreślają krytycy, takie działania, w nieznacznym sposób przekładają się na rozwiązania legislacyjne. Włączanie coraz większej liczby aktorów, takich jak partie polityczne, organizacje pozarządowe, organizacje imigranckie, eksperci, związki zawodowe, kościoły, organizacje pracodawców

etc. powoduje, że dochodzenie do wspólnych rozwiązań, negocjowanie celów i priorytetów może stawać się coraz trudniejsze. Biorąc pod uwagę, że migracja do krajów Unii Europejskiej będzie się utrzymywała, a kwestie związane z integracją imigrantów będą stanowiły wyzwanie dla aktorów reprezentujących wszystkie poziomy zarządzania, największą trudnością może okazać się określenie wspólnych celów i obszarów działania możliwych do zaakceptowania przez wszystkich zainteresowanych. Komisja Europejska już dziś posiada ważne narzędzie do inicjowania działań integracyjnych w państwach członkowskich, tj. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (który od roku 2014 zostanie przedstawiony w zmodyfikowanej formie jako Fundusz Migracji i Azylu).

W Polsce działania integracyjne wobec obywateli państw trzecich rozpoczęły się wraz z wprowadzeniem Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Przeprowadzona przeze mnie analiza działań prowadzonych w ramach Funduszu wykazała, że niektóre samorządy (Warszawa, Lublin, Wrocław), korzystając ze środków unijnych, podejmują pierwsze działania w obszarze zarządzania różnorodnością (Matusz Protasiewicz 2013b). Nie jest to jednak wynik dużej koncentracji imigrantów i wyzwań z tym związanych, ale bardziej wynik dostępności środków europejskich i pewnej „mody” na wielokulturowość. Działania związane z integracją imigrantów w Polsce są realizowane przez organizacje pozarządowe, korzystające ze środków europejskich. Instytucje publiczne poziomu krajowego, jak dotychczas, nie wypracowały koncepcji polityki integracyjnej, nie określiły jej długofalowych celów, narzędzi i instytucji odpowiedzialnych.

Bez wątpienia proces kształtowania polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej w nadchodzących latach będzie wyzwaniem złożonym i kompleksowym, angażującym licznych aktorów reprezentujących wszystkie poziomy zarządzania. Moim zdaniem, rola sieci miast jako kolektywnego aktora procesu decyzyjnego będzie stale rosła.

Przypisy

¹ W modelu wielopoziomowego zarządzania wyróżniamy trzy poziomy decyzyjne: poziom ponadnarodowy, narodowy oraz regionalny/lokalny. Jak pisze Heywood (2008): *Samorząd lokalny to władza charakterystyczna dla poszczególnych lokalności, np. wsi, dzielnic, miasteczka, miasta lub okręgu. Choć funkcje i zadania samorządu lokalnego różnią się w zależności od państwa i czasów, to obejmują: edukację, planowanie, wywóz śmieci, lokalny handel, transport, wypoczynek i rekreację oraz opiekę społeczną. Założenie, że konstytucyjna podległość samorządów lokalnych czyni je politycznie nieistotnym, jest błędem. W każdym systemie politycznym istnieje władza lokalna.*

² Jeśli chodzi o potrzeby związane z religią, to najwięcej problemów w relacjach imigranci – władze lokalne dotyczy wyznawców Islamu. Chodzi tu między innymi o miejsca modlitwy, ubój rytualny, miejsca pochówku czy edukację religijną w szkołach itd. Więcej na ten temat w Matusz Protasiewicz (2011, 2013a).

³ W przeciwieństwie do badaczy europejskich, badacze amerykańscy bardzo wcześnie wykazywali zainteresowanie integracją imigrantów w miastach. W latach 20. XX w. przedstawiciele szkoły chicagowskiej rozpatrywali kwestie adaptacji imigrantów do społeczeństwa amerykańskiego określanego jako WASP (*White Anglo-Saxon Protestant*). Wybitnymi reprezentantami tego nurtu badawczego byli Robert E. Park, William I. Thomas i Florain Znaniecki. Przedstawiciele szkoły chicagowskiej wprowadzili do debaty migracyjnej pytania dotyczące czasu i przestrzeni w procesie migracji.

⁴ Przykładem może być Tallinn realizujący strategię miejską *Kudurahu* (*Peace in the Community*), budujący pozytywne relacje między Estończykami a rosyjskojęzycznymi mieszkańcami miasta; Stuttgart: *Bündnis für Integration* – strategia zarządzania różnorodnością w mieście, w którym 40 proc.

mieszkańców stanowią imigranci i ich dzieci; Kopenhaga: KBH'R' (*We Compenhageners*) – strategia wzmacniania dialogu między mieszkańcami miasta i wdrażania spójności społecznej; Amsterdam: *Wij Amsterdammers* – strategia integracji, mająca przeciwdziałać radykalizacji oraz dyskryminacji mieszkańców Amsterdamu.

⁵ Na stronie sieci *Eurocities* <http://www.eurocities.eu/> publikowane są opisy działań grup roboczych zajmujących się konkretnymi zagadnieniami, informacje o organizowanych spotkaniach i konferencjach oraz raporty dotyczące problemów miast będących w sieci i propozycje ich rozwiązania. Ważnym elementem są dobre praktyki prezentowane przez poszczególne miasta.

⁶ Sieć *Eurocities* były wspierana finansowo między innymi z Europejskiego Programu na rzecz Zatrudniania i Solidarności Społecznej na lata 2007-2011, zarządzanego przez Dyрекję Generalną ds. Zatrudniania, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej. Drugi program, z którego finansowane były działania sieci, to program PROGRESS zarządzany przez tę samą Dyрекję Generalną KE.

⁷ Więcej na temat działań sieci CLIP oraz badań prowadzonych przez grupę badawczą CLIP dotyczących mieszkalnictwa, przedsiębiorczości etnicznej oraz relacji międzygrupowych na stronie: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/clipabout.htm> (dostęp: 24 września 2013 r.).

⁸ Wśród innych badań dotyczących polityki integracji imigrantów realizowanej na poziomie lokalnym należy wymienić projekt *At Home in Europe. Living Together. Project Promoting Inclusion in 11 EU Cities* realizowany przez Open Society Foundation. Głównym przedmiotem tego badania były działania zmierzające do inkluzji społecznej imigrantów oraz działania antydyskryminacyjne. Projekt stanowił kontynuację wcześniejszego projektu *Muslims in EU Cities*. Więcej na stronie projektu www.soros.org/initiatives/home. Ważny był także projekt *Shaping Perceptions and Attitudes to Realise the Diversity Advantage* (SPARDA) – wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej oraz Rady Europy. Kolejny projekt *Attitudes to Migrants, Communication and Local Leadership* (AMICALL), finansowany z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, był realizowany przez konsorcjum sześciu instytutów badawczych we współpracy z Radą Europy i koordynowany przez Instytut COMPAS z Uniwersytetu w Oxfordzie. Celem projektu było stworzenie katalogu dobrych praktyk dotyczących promowania pozytywnych postaw wobec imigrantów oraz integracji imigrantów na poziomie lokalnym. W ramach projektu szukano odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola władz lokalnych i regionalnych w integracji imigrantów oraz jaka jest rola komunikacji społecznej w budowaniu pozytywnych postaw wobec imigrantów: <http://www.compas.ox.ac.uk/research/urbanchange/amicall/#c2211> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

⁹ W dyskursie politologicznym w Polsce termin *governance* często nie jest tłumaczony. Wynika to z trudności związanych z tłumaczeniem tego pojęcia. Częściej niż samo tłumaczenie pojawia się wyjaśnienie tego terminu. W przetłumaczonej na język polski książce A. Heywood, *Teoria polityki. Wprowadzenie* (PWN Warszawa 2009, s. 74, 77) pojęcie *governance* tłumaczone jest jako „efektywne rządzenie”. Jak podkreśla autor *wciąż brakuje stałej i zgodnej definicji tego pojęcia, odnosi się ono – w szerszym ujęciu – do różnych sposobów służących do koordynacji życia społecznego*. Pojęcie to znacznie wykracza poza termin rządzenie angażując nie tylko instytucje publiczne, ale również organizacje pozarządowe, partnerstwa publiczno-prywatne oraz sieci polityczne (*policy network*).

Literatura

- Alexander M. (2004). Comparing Local Policies Towards Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results, w: R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec (red.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Policies and Integration Policies*, s. 57-84. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Bijl R., Verweij A. (red.) (2012). *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe. Integration Policies and Monitoring Efforts in 17 European Countries*. Haga: The Netherlands Institute for Social Research.
- Bleich E. (2003). *Race Politics in Britain and France: Ideas and Policymaking Since the 1960s*. Nowy Jork: Cambridge University Press.
- Borja J., Castells M. (1997). *Local and Global. The Management of Cities in the Information Age*. Londyn: Earthscan.
- Caponio T., Borkert M. (red.) (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Carmichael L. (2006). City Leadership in the European Multi-level Governance, w: P. Getimis, M. Haus, D. Sweeting (red.), *Legitimacy and Urban Governance: A Cross National Comparative Study*, s. 209-219. Abington: Routledge.
- European Commission (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community Immigration Policy*, COM (2001) 387 final.
- European Commission (2005a). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: Ten Priorities for the Next Five Years. The Partnership for European Renewal in the Field of Freedom, Security and Justice*, COM (2005) 184 final.
- European Commission (2005b). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005) 389 final.
- Council of The European Union (2004). *Common Basic Principles on Immigrants Integration*. Press Release, 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Brussels 2004.
- Council of the European Union (2007). *Council Decision of 25 June 2007 Establishing the European Fund for the Integration of Third-country Nationals for the Period 2007 to 2013 as Part of the General Programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (2007/435/EC)*.
- Entzinger H., Biezeveld R. (2003). *Benchmarking in Immigrant Intergation*. Utrecht: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER).
- Glick Schiller N. (2003). The Centrality of Ethnography in the Study of Transnational Migration: Seeing the Wetland Instead of the Swamp America Arrivals, w: N. Foner (red.), *American Arrivals: Anthropology Engages the New Immigration*, s. 99-128. Santa Fe: School of American Research Press.
- Heywood A. (2008). *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy i postacie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hollifield J. F. (2003). Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox, w: D. Thranhardt, U. Hunger (red.), *Migration Im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, s. 35-57. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Hooghe L. (1995). *The European Union and Multi-Level Governance in Practice. Patterns of Subnational Involvement: Expansion, Divergence and Complexity*. Online: http://aei.pitt.edu/7298/1/002958_1.pdf (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).
- Jałowiecki B. (2011). Studia miejskie – między historią a teorią. *Studia Regionalne i Lokalne* 44(2): 26-40.
- Jesień L. (2004). Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski. *Polska w Europie* 45(1): 53-88.
- Komitety Regionów (2009). *Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:PL:PDF> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).
- Lüken-Klaßen D., Heckmann F. (2010). *Intercultural Policies in European Cities*. Online: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/32/en/1/EF1032EN.pdf> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).
- Matusz Protasiewicz P. (2008). *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Matusz Protasiewicz P. (2011). *Intergroup Relations and Intercultural Policies – Case Study: Antwerp*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef103811.htm> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).
- Matusz-Protasiewicz M. (2013a). Sposób kształtowania relacji międzygrupowych na poziomie lokalnym ze szczególnym uwzględnieniem społeczności muzułmańskiej na przykładzie Antwerpii (Belgia) i Amsterdamu (Holandia). Doświadczenia z badania CLIP 2009-2011, w: J. Balicki, M. Chamarczuk (red.), *Wokół problematyki migracyjnej. Kultura przyjęcia*, s. 41-56. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Matusz Protasiewicz P. (2013b). *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*. Wrocław: E-wydawnictwo Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- March J., Olsen J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78(3): 734-749.
- Open Society Institute (2010). *Muslim in Europe: A Report on 11 EU cities*. Open Society Institute.
- Pawlak M. (2013). Imitacja przy tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców. *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny* 39(3): 97-121.
- Penninx R., Spencer D., Van Hear N. (2008). *Migration and Integration in Europe: The State of Research*. COMPAS Reports. Oxford: Centre on Migration Policy and Society, University of Oxford.
- Penninx R. (2004). *The Logic of Integration Policies: An Exercise of Policy Thinking*, wykład w CEDEM, University of Liege, 29 stycznia 2004 roku.
- Penninx R. (2012). Decentralizacja polityk integracyjnych. Zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych, w: M. Bieniecki, M. Pawlak (red.), *Laboratoria integracji. Obserwacje i notatki praktyczne*, s. 21-37. Gliwice: Caritas Polska.
- Penninx R., Kraal K., Martiniello M., Vertovec S. (red.) (2004). *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Penninx R., Scholten P. (2010). *Research Policy Dialogue on Migration and Integration in Europe*. IMISCOE Policy Brief No.15.
- Piattoni S. (2008). *Multi-level Governance. A Conceptual Analysis*, referat na konferencję *Societa' Italiana di Scienza Politica* (SISP), Pavia, 4-6 września 2008 roku. Online: (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).
- Piattoni S. (2009). Multi-Level Governance in the EU. Does it Work?, referat na konferencję „Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger”, 8-9 maja 2009 roku. Online: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (dostęp: 15 grudnia 2013 r.).

- Radaelli C. M. (2003). *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture of the European Union?* Sztokholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- Rogers A., Tillie J. (red.) (2001). *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot: Ashgate.
- Sassen S. (1991). *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.
- Schäfer A. (2004). *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU-Policy Making*. European Integration Online Paper 8/13.
- Schmidt B., Stan I. (2010). *European Network of Cities for Local Integration Policies for Migrants (CLIP). Evaluation report*. Online: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/21/en/1/EF1021EN.pdf> (dostęp 15 grudnia 2013 r.).
- Schmitter P. (2004). Neo-functionalism, w: A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford: University Press.
- Sroka J. (2009). *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Szczerski K. (2004). *Porządki biurokratyczne*. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka.
- Szczerski K. (2008). *Dynamika systemu europejskiego*. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka.
- Svedrup U., Kux, S. (1997). *Balancing Effectiveness and Legitimacy in European Integration: The Norwegian and Swiss Case*. ARENA Working Paper 97/31.
- Van Crean M., Vancluysen K., Ackeart J. (2007). *Voorbij wij en zij. De social-culturele afstand tussen autochtonen and allochtonen tegen de meetlat*. Brugge: Vanden Broele.
- Zincone Z., Caponio T. (2005). *The Multilevel Governance of Migration. State of the Art*. IMISCOE Working Paper.