

MIKOŁAJ PAWLAK*

Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji
Uniwersytet Warszawski

TERMIN „INTEGRACJA” JAKO NARZĘDZIE LEGITYMIZACJI. NEOINSTYTUCJONALNA ANALIZA UPRAWOMOCNIANIA DZIAŁAŃ W POLU ORGANIZACYJNYM OBSŁUGI I POMOCY IMIGRANTOM W POLSCE

STRESZCZENIE. W związku z obecnością w Polsce cudzoziemców szereg organizacji prowadzi działalność związaną z ich „obsługą”, niesie im pomoc, bądź wspomaga proces ich integracji. Tworzą one pole organizacyjne. Działania aktorów wymagają legitymizacji zgodnie z przyjętymi w danym polu organizacyjnym regulacjami, normami oraz mechanizmami poznawczymi. Legitymizacja to proces nabywania prawomocności, rozumianej jako uogólnione postrzeżenie lub założenie o działaniach danego podmiotu, iż w obrębie pewnego społecznie skonstruowanego systemu norm, wartości, wierzeń i definicji działania te są pożądane, właściwe czy odpowiednie. Aktorzy pod hasłem „integracji” wykonują wiele bardzo różnych działań i przypisują mu wiele różnych definicji. Wynika to nie tylko z otwartości tego pojęcia, ale także z wykorzystywania w praktyce działania organizacji terminu „integracja” do nazywania aktywności często zaskakująco sprzecznych z jego akademickimi definicjami. W artykule przedstawiona jest analiza trzech przypadków użycia terminu „integracja” legitymizującego działania wobec imigrantów. Dotyczą one: odwołań do literatury definiującej pojęcie „integracji”; stosowania opozycji „integracja – asymilacja” jako terminu legitymizującego i delegitymizującego; wpływu standardów wymaganych przez fundusze europejskie na legitymizowanie działań terminem „integracja” i izomorfizmu przymusu wobec organizacji je wykorzystujących.

Słowa kluczowe: integracja, imigracja, legitymizacja, nowy instytucjonalizm, pole organizacyjne, bezalternatywność, asymilacja

THE TERM „INTEGRATION” AS A TOOL OF LEGITIMIZATION. A NEOINSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE LEGITIMIZATION OF ACTIONS IN THE ORGANIZATIONAL FIELD OF SERVICES AND ASSISTANCE TO IMMIGRANTS IN POLAND.

ABSTRACT. As a consequence of the presence of immigrants in Poland various types of organizations provide them with services, assist them or supervise their integration process. Together those organizations constitute an organizational field. The actions of the actors must be legitimized according to the regulations, norms and cognitive mechanisms binding in the given organizational field. Therefore, legitimation is a process of acquiring legitimacy, which can be understood as a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate

* dr Mikołaj Pawlak, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji, Uniwersytet Warszawski, adiunkt, adres korespondencyjny: mikolajpawlak@wp.pl

within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions. The actors carrying out the „integration” define the term in many different ways, and often consider it to denote different actions. This is not only because the concept of „integration” is open, but also because organizations and their officials use the term in a manner strikingly contrary to its academic definitions. The paper examines three cases of the legitimizing usage of the term „integration;” firstly, how the members of the organizations in the field refer to the literature about „integration” to name their practices; secondly, how the terms „integration” and „assimilation” are used in order to legitimize or delegitimize; and finally, how the formal requirements of the European funds exert coercive pressure for isomorphism on the organizations applying for resources and legitimization of their actions under the term „integration”.

Keywords: integration, immigration, legitimization, new institutionalism, organizational field, lack of alternatives, assimilation

Analizując zastąpienie w Polsce opieki społecznej pomocą społeczną Dariusz Zalewski zauważył, że nowe określenie „nie dość precyzyjnie denotuje przedmiot do którego termin ten stosujemy”. Natomiast dyskusje towarzyszące tym zmianom podsumował pisząc, że „częstym rozważaniem nad znaczeniem terminów »opieka społeczna« i »pomoc społeczna« towarzyszyło pomieszanie racji merytorycznych z ideologicznymi lub politycznymi”¹.

Wydaje się, że „integracja” równie nieprecyzyjnie określa pewien zakres tak nieprecyzyjnie określonej pomocy społecznej. Ze względu na krótką historię imigracji do Polski integracja nie zastępuje innej polityki prowadzonej wobec nowo przybyłych tak, jak w szerszym polu pomoc społeczna zastąpiła opiekę społeczną. Jednak w polskich dyskusjach integracja przeciwstawiana jest, jako negatywnemu odniesieniu, polityce asymilacji, która poniosła w kilku krajach Zachodu porażkę.

W niniejszym artykule zastanawiam się, w jaki sposób „integracja” staje się terminem służącym legitymizacji działań prowadzonych wobec imigrantów. Pragnę na wstępie zaznaczyć, że nie jest moim zamiarem ani krytyka „integracji”, ani demaskacja tych, którzy są jej orędownikami, bądź w ramach polityki społecznej ją prowadzą. Przyjmuję założenie, że każde działanie społeczne wymaga legitymacji, więc stwierdzenie, że jakaś praktyka służy legitymacji pewnych działań, instytucji bądź organizacji nie wiąże się wcale z deprecjacją tej praktyki. Celem moim jest wyłącznie analiza zjawiska.

Artykuł ma następujący porządek. Rozpocynam od przedstawienia pojęcia legitymizacji. Następnie przywołuję kluczowe dla neoinstytucjonalnych badań nad organizacjami pojęcie pola organizacyjnego. W jego kontekście prezentuję, jak w tym nurcie teoretycznym rozumiana jest legitymizacja. Przechodzę następnie do rekonstrukcji układu społecznego, który nazywam polem organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom. Przytaczam definicje integracji, jakimi posługują się aktorzy tego pola, najpierw skrótowo przywołując rozważania na temat tego

¹ D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa, 2005, s.35, 38.

pojęcia w polskiej literaturze z zakresu antropologii i socjologii, a następnie przedstawiając akty prawne określające, czym jest „integrowanie”. Wreszcie analizuję trzy przypadki, w których dobrze, moim zdaniem, widać, jak termin „integracja” służy legitymizacji działań aktorów pola organizacyjnego obsługi i pomocy imigrantom. Pierwszy dotyczy sposobu, w jaki aktorzy jednostkowi odwołują się do literatury naukowej. Drugi dotyczy tego, jak nieodpowiednie stosowanie terminu „integracja” delegitymizuje nawet tak ważnych aktorów, jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Trzeci przypadek pokazuje, jak definicje „integracji” określone przez Unię Europejską wywołują izomorfizm w badanym polu organizacyjnym. Całość zamyka zakończenie, w którym omawiam wnioski płynące z tych trzech różnych przypadków.

PROBLEMATYKA LEGITYMIZACJI W NAUKACH SPOŁECZNYCH

Pojęcie legitymizacji do socjologii wprowadził w swoich analizach typów prawomocnego panowania Max Weber². Na przykładzie jego prac widać, że tym samym pojęciem w języku polskim odpowiada podwójna terminologia. Legitymizowany równa się prawomocny (stan). Legitymizacja równa się uprawomocnieniu (proces nabywania tego stanu). Oba te terminy mają taką samą etymologię, pochodzą od wyrazu łacińskiego prawo, ustawa (*lex, legis*)³.

Bardzo wpływowa jest definicja legitymizacji zaproponowana przez Seymoura Lipseta, mówiąca, że jest to „stopień, w jakim instytucje cenione są same dla siebie i uznawane za słuszne i właściwe”⁴. Lipset podkreślał, że legitymizacja systemu politycznego wynika z jego cech moralnych. Instytucje polityczne, które są niesprawiedliwe w odczuciu społeczeństwa, tracą swą prawomocność. W jego ujęciu efektywność tych instytucji podlega innemu wymiarowi oceny. W ten sposób można wyobrazić sobie skuteczny reżim, który pozbawiony jest legitymizacji.

Weber pisał o sprawowaniu władzy i jego prawomocności, a więc o ocenie prawomocności działania, natomiast Lipset o systemie politycznym, a więc o instytucjach władzy. W obu wypadkach legitymizacja wiąże się również z aktorem, który wykonuje dane działanie lub który ma wpływ na instytucje polityczne. Wy-

² Weber wyróżnia trzy typy panowania prawomocnego. Są to: panowanie legalne (prawomocność wynika ze zgodności z procedurami); panowanie tradycyjne (prawomocność wynika z wiary w świętość od dawna panujących porządków); oraz panowanie charyzmatyczne (prawomocność wynika z uznania dla szczególnych talentów panującego). Zob.: M. Weber, Trzy czyste typy prawomocnego panowania, [w:] Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej, redaktorzy W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki, Warszawa, 1975.

³ W niniejszym artykule używam tych terminów wymiennie.

⁴ S. W. Lipset, Political Man, Nowy Jork, 1960, s. 64. Tłumaczenie za A. Jasińska-Kania, Wartości moralne i postawy polityczne, [w:] Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia, redaktorzy A. Rychard, A. Sułek, Warszawa, 1988, s.157.

różnijmy zatem trzy byty, o których prawomocności można mówić: instytucja, działanie oraz aktor. Ich legitymizacja jest zazwyczaj przechodnia. Instytucja rozumiana jako reguły gry⁵, jeśli jest prawomocna, reguluje działanie, nabywające w ten sposób prawomocności. Działań dokonuje aktor, który cieszy się legitymizacją, więc w ten sposób jego działania również są prawomocne. Na odwrót, aktor może czerpać swą prawomocność z tego, że podejmuje prawomocne działania⁶.

Socjologia w Polsce skoncentrowana była przede wszystkim na tematyce prawomocności systemu politycznego czy szerzej porządku społeczno-politycznego⁷. Choć badacze społeczni nie mogli mówić tego wprost, władza komunistów w Polsce była oparta na sile obcego mocarstwa i musiała poszukiwać mechanizmów swego uprawomocnienia. Zgodnie z klasycznym w teorii politycznej rozumieniem legitymacji, obniża ona koszty sprawowania władzy, gdyż władza nie posiadająca prawomocności, aby zapewnić stabilność, musi stosować przemoc⁸.

Z analizy sposobów, w jakich komuniści legitymizowali swoje panowanie w Polsce można wyciągnąć ciekawe dla zagadnienia prawomocności wnioski. Po pierwsze, polscy badacze legitymizacji rozumieli ją zazwyczaj gradualnie. Jacek Tarkowski wskazywał na różny stopień legitymizacji poszczególnych części systemu politycznego⁹, natomiast Andrzej Rychard uważał, że system komunistyczny nie cieszył się legitymacją na poziomie instytucjonalnym, ale był prawomocny na poziomach ideologicznym i behawioralnym¹⁰. Marcin Zaremba analizując z perspektywy historiografii techniki legitymizacji komunistycznych władz również stosował gradualne rozumienie pojęcia legitymacji¹¹.

Po drugie, prawomocność rządów komunistycznych konceptualizowano jako legitymację przez bezalternatywność. Jadwiga Staniszkis uważała, że pod koniec lat 70. hierarchia władzy i prestiżu była dla robotników frustrująca, jednak zalegitymizowana ze względu na brak jakiegokolwiek wyobrażalnej alternatywy. Ówczesne struktury władzy miały charakter zreifikowany, czyli wydawały się wyni-

⁵ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nowy Jork, 1990, s.3.

⁶ W tym artykule interesuje mnie tematyka prawomocności działań, jednak niemożliwe jest jej oderwanie od kwestii prawomocności aktorów oraz instytucji.

⁷ Ważnym odniesieniem dla autorów prac na temat legitymacji społeczno-politycznego jest również Jürgen Habermas; zob.: J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Londyn, 1976.

⁸ Por. W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin, 1997, 34-35; T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń, 2003, 117-122.

⁹ J. Tarkowski, *Sprawność gospodarcza jako substytut legitymacji w Polsce powojennej*, [w:] *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, redaktorzy A. Rychard, A. Sułek, Warszawa, 1988, s.243.

¹⁰ A. Rychard, *Reforms, Adaptation, and Breakthrough: the Sources of and Limits to Institutional Change in Poland*, Warszawa, 1993, 92-93.

¹¹ M. Zaremba, *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*, Warszawa, 2005, s.19.

kać z naturalnego porządku rzeczy¹². Jak wykazywał Krzysztof Nowak, dopiero powstanie Solidarności wiązało się z przedstawieniem alternatywnej interpretacji rzeczywistości, dzięki której można było podważyć legitymizację rządów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej¹³. Sądzę, że koncepcja legitymizacji przez bezalternatywność może być wykorzystywana nie tylko w analizach systemów politycznych. Wydaje się ona przydatna także w odniesieniu do innych sytuacji, w których aktorzy nie widzą alternatyw dla obowiązujących instytucji.

W rozważaniach dotyczących przemian transformacyjnych po 1989 roku było także obecne zainteresowanie kwestią legitymizacji¹⁴. Należy tu wspomnieć pracę Agnieszki Weinar, która analizowała, w jaki sposób przy tworzeniu polskiej polityki wobec cudzoziemców wprowadzane rozwiązania były dyskursywnie legitymizowane poprzez odniesienia do Unii Europejskiej¹⁵.

Pojęcie legitymizacji w paradygmacie nowego instytucjonalizmu, a zwłaszcza w jego nurcie studiów nad organizacjami jest zdefiniowane w odniesieniu do pojęcia pola organizacyjnego¹⁶. Paul J. DiMaggio i Walter W. Powell zdefiniowali pole organizacyjne jako „te organizacje, które łącznie stanowią rozpoznawalne obszary zinstytucjonalizowanego życia: kluczowych dostawców, konsumentów zasobów i produktów finalnych, agencje nadzoru oraz inne organizacje, które dostarczają podobnych usług i produktów”¹⁷.

¹² J. Staniszkis, *Poland's Self-Limiting Revolution*, Princeton, 1984, s.131. Staniszkis dokonując tej analizy odwołuje się do prac Winicjusza Narojka; por. W. Narojek, *Antropologia awansu*, Warszawa, 1979. Należy zwrócić uwagę, że niektórzy autorzy odrzucali możliwość stosowania koncepcji legitymizacji przez bezalternatywność, argumentując, że pojęcie legitymizacji nie jest przydatne w analizie reżimów totalitarnych i autorytarnych; zob. A. Przeworski, *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, [w:] *Transition from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, redaktorzy G. O'Donnell, P. C. Schmitter, L. Whitehead, Baltimore i Londyn, 1986, 51-53.

¹³ K. Nowak, *Działania społeczne i problem prawomocności ładu społecznego. Trzy modele kryzysu legitymizacyjnego*, [w:] *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, redaktorzy A. Rychard, A. Sułek, Warszawa, 1988, s.243.

¹⁴ Zob.: A. Z. Kamiński, *Korupcja jako patologia państwa*, [w:] *Zmiana społeczna. Teoria i doświadczenia polskie*, redaktor J. Kurczewska, Warszawa, 1999, s.251; W. Morawski, *Sprawiedliwość społeczna a transformacja systemowa. Uwagi wstępne*, [w:] *Sprawiedliwość społeczna. Polska lat dziewięćdziesiątych*, redaktorzy B. Cichomski, W. Kozek, P. Morawski, W. Morawski, Warszawa, 2001, s.161.

¹⁵ A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Warszawa, 2006.

¹⁶ Inspiracją dla neoinstytucjonalistów stosujących pojęcie pola organizacyjnego jest koncepcja pola społecznego, którą zbudował Pierre Bourdieu. Definiuje je on jako: „sieć albo konfigurację obiektywnych relacji między pozycjami. Pozycje zaś są zdefiniowane obiektywnie ze względu na swoje istnienie i ze względu na uwarunkowania, jakie narzucają osobom czy instytucjom je zajmującym, określając ich aktualną i potencjalną sytuację (*situs*) w strukturze dystrybucji różnych rodzajów władzy (czy kapitału). Posiadanie zaś owej władzy (kapitału) określa dostęp do specyficznych korzyści, o które toczy się gra w danym polu. Jednocześnie uwarunkowania te wynikają z obiektywnych relacji pozycji zajmowanej wobec innych (relacji dominacji, podporządkowania, równoważności itp.)”.

¹⁷ P. J. DiMaggio, W. W. Powell, *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t.1, wybór i opracowanie A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa, 2006, s.601.

Zdaniem DiMaggio oraz Powella w obrębie pola organizacyjnego zachodzi szereg zjawisk związanych z uzgadnianiem zbiorowej racjonalności oraz wytworzeniem wspólnych instytucji. W artykule, w którym sformułowali swoją definicję pola organizacyjnego, za najczęstszy mechanizm upowszechniania się wspólnych instytucji uznali izomorfizm instytucjonalny polegający na ujednoczeniu się organizacji w obrębie danej populacji, które wystawione są na taki sam układ warunków środowiska. „Organizacje konkurują nie tylko o zasoby i klientów, ale również o polityczną władzę i instytucjonalną legitymację, zarówno o społeczne, jak i ekonomiczne dostosowanie”¹⁸. Pole organizacyjne można definiować jako poziom pośredniczący pomiędzy organizacją a społeczeństwem, mający zasadnicze znaczenie dla procesów, w trakcie których społecznie konstruowane oczekiwania oraz praktyki podlegają rozpowszechnieniu i reprodukcji¹⁹.

Andrew J. Hoffman twierdził, że kluczowe dla powstania pola organizacyjnego jest jakieś wspólne zagadnienie, którym zajmują się uczestniczące w nim organizacje. Tworzą je niezależnie od swoich różnych interesów i odmiennych powodów zainteresowania daną kwestią²⁰. W konsekwencji uczestnictwa w jednym polu, aktorzy zmuszeni są do odnoszenia się do siebie nawzajem. Pozostając w ciągłych relacjach utrzymują przy życiu procesy instytucjonalne zachodzące w polu organizacyjnym. W tym sensie należy myśleć o polu organizacyjnym jako o przestrzeni relacyjnej, w której dochodzi do walki o ustanowienie zasad określających, co jest w danym polu działaniem prawomocnym²¹.

Legitymacja jest jednym z kluczowych pojęć w neoinstytucjonalnych socjologicznych studiach nad organizacjami. DiMaggio i Powell w swoim słynnym artykule o procesach homogenizacji form organizacyjnych wyróżniają trzy analityczne mechanizmy zmiany instytucjonalnej: izomorfizm przymusu, izomorfizm mimetyczny oraz izomorfizm normatywny. Z punktu widzenia dociekań nad uprawomocnieniem interesujący jest mechanizm izomorfizmu przymusu, który „wyprowadzi się z politycznego wpływu i problemu legitymizacji”²².

Izomorfizm powstaje na skutek regulacji państwa bądź organizacji dysponujących władzą w danym polu organizacyjnym. Pozostałe organizacje muszą dostosować swoją strukturę i zinstytucjonalizowane formy działania do tych wy-

¹⁸ Tamże, s. 603.

¹⁹ W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, 2001, s. 84; por. R. Greenwood, R. Suddaby, C. R. Hinings, *Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields*, „*Academy of Management Journal*”, 2002, nr 1, s. 58.

²⁰ A. J. Hoffman, *Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry*, „*Academy of Management Journal*”, 1999, nr 4, s. 352.

²¹ M. Wooten, A. J. Hoffman, *Organizational Fields: Past, Present and Future*, [w:] *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, redaktorzy R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, K. Sahlin, Los Angeles, Londyn, New Dehli, Singapur, 2008, 134-138.

²² P. J. DiMaggio, W. W. Powell, dz. cyt., s. 603.

mogów. Niejednokrotnie to, co prawomocne, nie jest określone regułami formalnymi, lecz wytworzonymi w danym polu organizacyjnym społecznie konstruowanymi oczekiwaniami. Izomorfizm jest wzmacniany przez wymogi dostarczania standaryzowanych sprawozdań czy konieczność utworzenia specjalnych stanowisk.

Działania aktorów wymagają legitymizacji zgodnie z przyjętymi w danym polu organizacyjnym regulacjami, normami oraz mechanizmami poznawczymi²³. Prowadzi to niekiedy do tego, co DiMaggio i Powell określają jako „rytualny konformizm wobec rozleglejszych form instytucjonalnych” oraz do „rytualnej kontroli kwalifikacji”²⁴.

Dalszą konsekwencją może być „oddzielanie” (*decoupling*), czyli fasadowe przyjmowanie przez organizacje pewnych struktur bez wprowadzania związanych z nimi praktyk. Wynika to z presji na organizacje, aby działać zgodnie ze standardami takimi, które są uznawane w ich otoczeniu za prawomocne. Jednak ich codzienne działanie, aby być skuteczne – z różnych powodów – niejednokrotnie musi być niezgodne z oficjalnie przyjętymi strukturami²⁵.

Na gruncie teoretycznym Mark C. Suchman określa legitymizację jako proces nabywania prawomocności (legitymacji), czyli uogólnionego postrzegania lub założenia o działaniach danego podmiotu, iż w obrębie pewnego społecznie skonstruowanego systemu norm, wartości, wierzeń i definicji działania te są pożądane, właściwe czy odpowiednie²⁶. W tym podejściu teoretycznym pole organizacyjne jest podstawowym odniesieniem dla danego systemu norm, wartości, wierzeń i definicji.

David L. Deephouse i Mark C. Suchman podkreślają dychotomiczny charakter oraz różnorodność źródeł legitymizacji. Ich zdaniem prawomocność należy traktować zgodnie z jej źródłosłowem, jako wywodzącą się z prawa. Dane działanie, organizacja bądź instytucja może być zgodna z prawem lub z nim niezgodna (nawet, jeżeli mówimy o prawie w sensie zinstytucjonalizowanych reguł nieformalnych). Ich zdaniem stopniowanie legitymacji wynika z mylenia tego pojęcia

²³ W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, 2001, 60-61. Należy zwrócić uwagę, że regulacje, normy i mechanizmy poznawcze – według Scotta i innych autorów z paradygmatu nowego instytucjonalizmu – to trzy filary instytucji. Zdaniem tego autora w przypadku każdej instytucji można rozpatrywać jej aspekt regulacyjny, normatywny oraz poznawczy.

²⁴ P. J. DiMaggio, W. W. Powell, dz. cyt., s. 604.

²⁵ J.W. Meyer, B. Rowan, *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, t.1, wybór i opracowanie A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Warszawa, 2006, 595-596. Tłumaczka tego artykułu – Maja Biernacka przełożyła „decoupling” jako „rozprężenie”. Moim zdaniem nie oddaje to jednak istoty procesu, który polega na oddzielaniu rzeczywistych praktyk od struktury formalnej. Z tego względu w niniejszym artykule stosuję termin „oddzielanie”.

²⁶ M. C. Suchman, *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*, „Academy of Management Review”, 1995, nr 20, s. 574.

z pojęciami statusu lub reputacji²⁷. Autorzy ci wymieniają trzy główne społecznie konstruowane źródła legitymacji: pragmatyczną, moralną oraz poznawczą²⁸.

REKONSTRUKCJA POLA ORGANIZACYJNEGO OBSŁUGI I POMOCY IMIGRANTOM

Proponuję do interpretacji działań podejmowanych w Polsce wobec imigrantów zastosować kategorię pola organizacyjnego. Organizacje, dla których przynajmniej jednym z celów działalności jest obsługa bądź pomoc imigrantom, pozostają ze sobą we wzajemnych relacjach, część z nich działa na podstawie tych samych przepisów, stykają się ze sobą w swojej codziennej pracy, zatem pole zostaje wytworzone ze względu na wspólne dla jego uczestników zadania²⁹.

Do pola proponuję zaliczyć różnego rodzaju organizacje reprezentujące władzę centralną, umiejscowione lokalnie organizacje podległe samorządowi, organizacje pozarządowe, przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, organizacje migrantów oraz grono ekspertów i akademików zainteresowanych kwestiami migracji i integracji. Renata Stefańska wylicza ponad trzydzieści typów aktorów polskiej polityki migracyjnej³⁰. Są to organizacje pod wieloma względami zróżnicowane. Za najważniejsze wymiary tego zróżnicowania należy, moim zdaniem, uznać: wielkość, pozycję w systemie instytucjonalnym, powód „zainteresowania” imigrantami oraz znaczenie kwestii imigrantów w całości działalności danej organizacji.

Za istotne reguły formalne określające działalność organizacji pola obsługi i pomocy imigrantom należy uznać akty prawne takie jak: *Ustawa o cudzoziemcach*³¹, *Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terenie Rzeczypospolitej Polskiej*³², *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*³³, *Ustawa o pomocy społecznej*³⁴, towarzyszące tym ustawom rozporządzenia poszczegól-

²⁷ D. L. Deephouse, M. C. Suchman, Legitimacy in Organizational Institutionalism, [w:] *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, redaktorzy R. Greenwood, C. Oliver, R. Sudaby, K. Sahlin, Los Angeles, Londyn, New Dehli, Singapur, 2008, 59-60.

²⁸ D. L. Deephouse, M. C. Suchman, Legitimacy in Organizational Institutionalism, wyd. cyt., s. 67.

²⁹ Zob. A. J. Hoffman, Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry, „Academy of Management Journal”, 1999, nr 4.

³⁰ M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szulecka, Migration policy considerations, [w:] *Immigration to Poland: Policy, Employment, Integration*, redaktorzy A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa, 2010, s. 208.

³¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 21 lipca 2003 Nr 128 poz. 1175 z późn. zm.

³² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 21 lipca 2003 Nr 128 poz. 1176 z późn. zm.

³³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1 maja 2004 Nr 99 poz. 1001, z późn. zm.

³⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15 kwietnia 2004 Nr 64 poz. 593 z późn. zm.

nych ministerstw, reguły określone przez Unię Europejską – dyrektywy implementowane w wymienionych aktach prawa państwowego oraz zasady i kryteria korzystania z dostępnych w Polsce funduszy europejskich.

POJĘCIE INTEGRACJI

W niniejszych rozważaniach zajmuję się przede wszystkim tym, jak aktorzy zrekonstruowanego przeze mnie pola organizacyjnego obsługi i pomocy imigrantom rozumieją i używają terminu „integracja”. Z tego względu omówienie jego akademickich definicji jest bardzo skrócone i dotyczy jedynie publikacji w języku polskim. Jest ono jednak ważne, gdyż przedstawiciele organizacji z badanego pola posługują się tymi definicjami, które jako usankcjonowane naukowo mają moc legitymizującą. Wnioski z opracowań naukowych i eksperckich dotyczące zagadnienia integracji są w sposób przemyślany włączane do warunków działania, co powoduje ich przekształcenie i reorganizację³⁵.

Integracją jako jednym z możliwych procesów akulturacji interesowała się w swoich pracach Halina Grzymała-Moszczyńska. Jej zdaniem integracja jest najbardziej pożądaną strategią akulturacji spośród czterech możliwych (pozostałe to asymilacja, separacja oraz marginalizacja)³⁶.

Autorka ta definiowała integrację jako wynik „zarówno chęci utrzymania własnej identyczności kulturowej jak i chęci utrzymania kontaktu z nową kulturą”, natomiast asymilację jako odrzucanie „własnej identyczności kulturowej i włączeniu się do grupy reprezentującej kulturę nowego kraju osiedlenia”³⁷.

Z kolei Maciej Ząbek na temat integracji pisał ze znacznie mniejszym entuzjazmem. Jest to dla niego taka forma adaptacji, w której „obcokrajowiec przystosuje się do podstawowych wartości kultury kraju przyjmującego, zachowując jednocześnie podstawowe wartości swojej kultury”³⁸. Jego zdaniem „strategia integracji” została wypracowana ze względu na niepowodzenia „strategii asymilacji” oraz strach przed separowaniem się grup migranckich. Ząbek przyznaje rację tym,

³⁵ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, Warszawa, 2001, s. 316.

³⁶ H. Grzymała-Moszczyńska, *Sytuacja uchodźców w literaturze psychologicznej*, [w:] *Goście i gospodarze. Problemy adaptacji kulturowej w obozach dla uchodźców oraz otaczających je społecznościach lokalnych*, redaktorzy H. Grzymała-Moszczyńska, E. Nowicka, Kraków, 1998. Wprowadzone są tam kategorie zaproponowane przez Johna W. Berry; Por.: J.W. Berry, *Refugee Adaptation in Settlement Countries: an Overview with an Emphasis on Primary Prevention*, [w:] *Refugee Children: Theory, Research and Services*, redaktorzy F. L. Ahearn, J. L. Athey, Baltimore, 1991.

³⁷ H. Grzymała-Moszczyńska, *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*, Kraków, 2000, 18-19.

³⁸ M. Ząbek, *Wstęp: Problemy adaptacji kulturowej migrantów*, [w:] *Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, redaktor M. Ząbek, Warszawa, 2002, s. 17.

którzy twierdzą, iż strategia „integracji” to często tylko nowa „zakamuflowana, bardziej wyrafinowana forma polityki asymilacyjnej”³⁹.

Zagadnienie integracji imigrantów zostało szeroko omówione w wielu aspektach w pracy pod redakcją Aleksandry Grzymały-Kazłowskiej i Sławomira Łodzińskiego, którzy podkreślają otwartość oraz wieloznaczność tego pojęcia⁴⁰. W zamieszczonym w tym tomie artykule Marta Biernat analizowała wymiary procesu integracji (wymieniając wymiary: prawno-instytucjonalny, ekonomiczny, społeczny, tożsamościowy, kulturowy oraz przestrzenny)⁴¹.

Z perspektywy zagadnień poruszanych w niniejszym artykule interesujące jest omówienie autorstwa Renaty Stefańskiej działalności Unii Europejskiej zachęcającej na różne sposoby państwa członkowskie do prowadzenia polityki integracyjnej na przykład poprzez specjalne fundusze, dyrektywy czy wydawanie podręczników integracji. Zauważyła ona, że chociaż Unia Europejska formalnie nie wprowadziła metody otwartej koordynacji w sferze polityki migracyjnej, to można mówić o symptomach jej rzeczywistego stosowania⁴².

Warto zwrócić uwagę na to, że autorzy piszący na temat integracji zazwyczaj (wyjątkiem jest tutaj Maciej Ząbek) traktują ją jako proces pożądaný⁴³ lub określają, co powinno być zalecanym bądź prawidłowym sposobem prowadzenia polityki integracyjnej⁴⁴. Można to uznać za dostarczanie narzędzi legitymizacji. Odwołując się do wspomnianej koncepcji Giddensa, tworzą oni zbiór zasad, do którego mogą sięgać aktorzy społeczni, gdy będą w sposób racjonalny planować swoje działania.

FORMALNO-PRAWNE DEFINICJE „INTEGRACJI”

Regułami gry, dla aktorów pola organizacyjnego obsługi i pomocy imigrantom, którzy podejmują działania nazwane „integracją”, są polskie akty prawne oraz wytyczne funduszy europejskich finansujących wspomaganie integracji. Inte-

³⁹ Tamże, s. 18.

⁴⁰ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa, 2008, 13-14, 245.

⁴¹ M. Biernat, *Różnorodność integracji. Wymiary i mechanizmy procesu integracji*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, redaktorzy A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Warszawa, 2008.

⁴² R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, redaktorzy A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Warszawa, 2008.

⁴³ H. Grzymała-Moszczyńska, *Sytuacja uchodźców w literaturze psychologicznej*, dz. cyt., s. 143.

⁴⁴ Pisząc na przykład: „Wskazane jest, by Polska korzystała z doświadczeń krajów zachodnich, które od dawna mają do czynienia z badaniem integracji i kształtowaniem polityki integracyjnej. Dobrze, by wykorzystywała bogaty dorobek Unii Europejskiej i instrumenty finansowe do tego przeznaczone”. Zob.: A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów...*, dz. cyt., s. 251.

grująca aktywność państwa jest skoncentrowana przede wszystkim na migrantach przymusowych. Ich dotyczy *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą*⁴⁵.

Główną organizacją, której zadaniem jest integrowanie uchodźców z polskim społeczeństwem jest powiatowe centrum pomocy rodzinie. Na podstawie §5.2 tego rozporządzenia określającego, jakie dziedziny obejmuje ocena stopnia i efektywności procesu integracji, można stworzyć formalną definicję tego pojęcia. A więc jest to przede wszystkim znajomość języka polskiego (obszar „edukacji językowej, w tym w zakresie stopnia przyswojenia podstawowego zasobu słownictwa języka polskiego umożliwiającego komunikowanie się”), integracja z rynkiem pracy (obszar „funkcjonowania zawodowego, w zakresie postępów w poszukiwaniu zatrudnienia i innych form aktywności zawodowej umożliwiającej ekonomiczne usamodzielnienie się cudzoziemca”), oraz integracja społeczna (obszar „funkcjonowania społecznego, zwłaszcza w zakresie nawiązania kontaktów ze środowiskiem lokalnym oraz stopnia udziału w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym”).

Artykuł 2.2 *Decyzji Rady EU z dnia 25 czerwca 2007 roku ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”*⁴⁶ mówi, że „integracja jest przebiegającym dwukierunkowo, dynamicznym procesem wzajemnego dostosowywania się wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich”⁴⁷.

Tak zdefiniowana integracja obywateli państw trzecich jest celem ogólnym Funduszu. Definicja ta jest zoperacjonalizowana poprzez rozbitcie na cztery cele szczegółowe, które następnie podzielone są na dziewiętnaście „działań”⁴⁸. *Decy-*

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, Dz.U. z 2009 r. Nr 45 poz. 366. Rozporządzenia regulujące zasady prowadzenia indywidualnych programów integracji były wydawane kilkakrotnie. Obowiązujące obecnie rozporządzenie zastąpiło Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom (Dz.U. z 2005 r. Nr 201 poz. 1669.), które z kolei zastąpiło Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy (Dz.U. z 2000 r. Nr 109 poz. 1160.).

⁴⁶ Decyzja Rady EU z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, (2007/435/WE).

⁴⁷ Definicja ta jest zaczerpnięta ze *Wspólnych zasad podstawowych dotyczące polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej* przyjętych przez Radę UE oraz przedstawicieli państw członkowskich UE 19 listopada 2004.

⁴⁸ Art 3. i art. 4 Decyzji.

zja składa się z 55 artykułów, które bardzo dokładnie określają kwestie finansowe i organizacyjne związane z wdrażaniem Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

Dokument ten zgodnie z twierdzeniami DiMaggio i Powella ma olbrzymią moc jako narzędzie izomorfizmu przymusu wobec organizacji, które zaangażowane są w jego wykorzystanie. Jeśli organizacje te chcą skorzystać z funduszu (czyli chcą w jego rozumieniu „integrować”), muszą podporządkować się szczegółowo określonym regułom sprawozdawczości, księgowości oraz rozliczania wydatków. Obecnie banałem jest konstatacja, że wymaga to wiedzy, która osiągnęła poziom wiedzy profesjonalnej. W charakterze dygresji można zauważyć, że z tego względu, zgodnie z twierdzeniami DiMaggio i Powella, powinna w obszarze realizacji funduszu wystąpić presja ku izomorfizmowi normatywnemu (związanemu z procesami profesjonalizacji).

Dokumentami o podobnej mocy są reguły formalne określające zasady korzystania z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Należy zaznaczyć, że „integracja” osób ubiegających się o objęcie oraz objętych ochroną międzynarodową jest tylko częścią „działań”, które mogą uzyskać finansowanie z tego funduszu⁴⁹.

ANALIZA PRZYPADKÓW

Przypadek 1. Aktorzy przywołują akademickie definicje integracji⁵⁰

Jak wskazują badania przeprowadzone wśród pracowników socjalnych realizujących indywidualne programy integracji uchodźców, używali oni terminu „integracja” na zasadzie słowa-wytrychu. „Integracją” nazywano większość działań skierowanych na uchodźców i mających przynieść im jakikolwiek pożytek. Zatem „integracja” zastępowała także „pomoc”, „opiekę”, „asymilację”, „usamodzielenie” i cały zestaw innych działań. Używając potocznych sformułowań, poszczególne organizacje zaangażowane w realizację indywidualnych programów integracji „robiły coś dla uchodźców” lub „coś z uchodźcami” i nazywały to „integrowaniem”. Także to, co robili uchodźcy, często było określane jako „inte-

⁴⁹ Wymienione są w art. 3.3 *Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE (573/2007/WE).*

⁵⁰ Przedstawiając ten przypadek odwołuję się do materiału empirycznego zebranego w projekcie badawczym „Ewaluacja Programów Integracyjnych dla uchodźców w Polsce”. Jego celem było podsumowanie i ocena działania instytucji Indywidualnego Programu Integracji. Projekt ten realizowany był przez Instytut Spraw Publicznych oraz Stowarzyszenie Interwencji Prawnej przy wsparciu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 2006–2007. Był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

growanie się” bądź „nie integrowanie się”, co niejednokrotnie oznaczało działania zgodne bądź niezgodne z oczekiwaniami wobec nich kierowanymi ze strony pracowników socjalnych.

Postawienie badanym pytania, jak rozumieją pojęcie „integracji”, często powodowało ich konsternację. Odpowiedzi bądź przywoływały treść *Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom*⁵¹, bądź były podejmowanymi *ad hoc* w sytuacji wywiadu próbami zdefiniowania tego pojęcia. Często padała wtedy definicja „asymilacji”. Wynikało to, moim zdaniem, z tego, że badani termin „integracja” traktowali bardzo często jako słowo-wytrych mające nieo określone znaczenie. Była to po prostu wygodna nazwa dla działań wynikających z *Rozporządzenia* oraz innych działań przez nich podejmowanych.

Najbardziej interesujące z punktu widzenia zagadnień dotyczących legitymizacji są przypadki, w których badani, nazywając swoje działania, odwoływali się do wypracowanych w badaniach naukowych i eksperckich definicji „integracji”. Poniżej analizuję przypadki wypowiedzi, w których badani pracownicy socjalni przywołali pracę Haliny Grzymały-Moszczyńskiej *Uchodźcy. Podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami*⁵².

Pracownik socjalny powiatowego centrum pomocy rodzinie w dialogu na temat pojęcia „integracji” wypowiadał się następująco:

„– Co Pani zdaniem kryje się pod pojęciem »integracja«? Co to znaczy »integracja uchodźców«?

– W mojej ocenie integracja to jest, znaczy ja nie chce podać definicji, bo mogłabym otworzyć książkę...

– Ale też byłbym ciekaw którą książkę by Pani otworzyła?

– Tak, którą mam w szafce, czyli pani Grzymały – Moszczyńskiej »Uchodźcy«⁵³ [W1].

W tym wypadku nastąpiło odwołanie do konkretnej publikacji przedstawiającej i omawiającej definicję „integracji”. Praca Grzymały-Moszczyńskiej napisana była w zamierzeniu jako podręcznik dla osób pracujących z uchodźcami. Ucząc zachowań wobec uchodźców, książka ta również służy, za narzędzie legitymizacji działań prowadzonych przez odwołującego się do niej pracownika socjalnego. Dzięki temu to, co w praktyce robi pracownik socjalny, zyskuje prawomocność dzięki nazwaniu swoich działań „integracją”, tak jak rozumie ją Grzymała-Moszczyńska.

O tym, co interpretuję jako funkcjonowanie w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce legitymizującej definicji integracji Grzymały-

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 29 września 2005 r. w sprawie udzielania pomocy uchodźcom, Dz.U. z 2005 r. Nr 201 poz. 1669. Rozporządzenie to zostało zastąpione nowym wyżej omówionym Rozporządzeniem w 2009 roku.

⁵² H. Grzymała-Moszczyńska, dz. cyt.

Moszczyńskiej świadczy, moim zdaniem, kolejny cytat z wypowiedzi pracownika socjalnego na co dzień „integrującego” uchodźców:

„– *Co Pani w tym momencie przyjmuje jako definicję integracji?*

– Ja to rozumiem jako taki dwustronny proces prawda, w który zaangażowane jest i społeczeństwo i my jako reprezentanci tego państwa i też nasi klienci, czyli uchodźcy, czyli cudzoziemcy, pewnej wymiany kulturowej, gdzie dopuszczalne jest istnienie różnych kultur, które ze sobą jakoś współpracują, współżyją, współistnieją i nie wykluczają się wzajemnie. Żadna z tych kultur nie chce być dominująca. Każda z osób, każda z narodowości i każda z kultur coś sobie wzajemnie daje i czegoś oczekuje i coś też w zamian dostaje. Natomiast jedna nie wypiera drugiej prawda, nie mamy do czynienia z marginalizacją, ani z jakąś taką tępą asymilacją tylko z takim procesem dwubiegunowym” [W2].

Wypowiedź ta jest rekonstrukcją definicji integracji jako jednego z możliwych przebiegów akulturacji zaproponowanej przez H. Grzymałę-Moszczeńską⁵³. W tym przypadku nie następuje bezpośrednie przywołanie książki *Uchodźcy*, lecz samych definicji bez podawania ich źródła. Wydaje się, że badany traktuje tę definicję integracji jako oczywistą. Zatem można uznać, że definicje zaproponowane przez Grzymałę-Moszczyńską mają w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom status wyjaśnienia rzeczywistości – teorii podręcznych potrzebnych do legitymizowania i tłumaczenia podejmowanych działań.

Należy zaznaczyć, że definicja Grzymały-Moszczyńskiej traktuje „integrację” jako możliwy rodzaj akulturacji. Dlatego nie pokrywa się z definicją, która wynika z rozporządzenia i dotyczy także poza sferą nauczania języka, sfery funkcjonowania zawodowego oraz sfery kontaktów ze środowiskiem lokalnym. Definicja z prac Haliny Grzymały-Moszczyńskiej, według mnie, służy w tym wypadku bardzo dobrze jako podręczna teoria działania. Jako odwołanie do wiedzy akademickiej ma dużą wartość legitymizującą.

Warto zwrócić też uwagę na to, że pracownicy socjalni odwołujący się do pracy Grzymały-Moszczyńskiej w grupie badanych realizatorów indywidualnych programów integracji byli jednostkami szczególnymi. Pracowali w placówkach pomocy społecznej wykonujących zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie⁵⁴ o największej liczbie uchodźców uczestniczących w programach i najdłuższym doświadczeniu w ich realizacji. Jak wynika z wypowiedzi pracowników

⁵³ Charakterystyczne dla tej definicji jest podkreślenie przeciwstawienia „integracji” „marginalizacji” i „asymilacji”, a także „separacji”. Podkreślenie jej dwustronnego charakteru i zainteresowanie aspektem kulturowym.

⁵⁴ W miastach na prawach powiatów zazwyczaj jedna placówka pomocy społecznej łączy w sobie organizacyjne zadania powiatowego centrum pomocy rodzinie (poziom powiatu) oraz ośrodka pomocy społecznej (poziom gminy). Noszą one wtedy nazwy takie jak: Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie czy w wypadku Warszawy Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie.

innych centrów pomocy rodzinie, służyli oni często radą mniej doświadczonym kolegom z innych powiatów. Obaj pracownicy niejednokrotnie byli zapraszani na konferencje i warsztaty dotyczące integracji uchodźców w Polsce. Można powiedzieć, że zajmują obaj ważne pozycje w polu obsługi i pomocy imigrantom. Zatem przyjmowane przez nich definicje integracji także poprzez ich status mają dużą moc legitymizującą.

Przypadek 2. „Integracja” a „asymilacja” (ankieta Departamentu Polityki Migracyjnej MSWiA)

W ramach przygotowań *Strategii Polityki Migracyjnej*⁵⁵ Departament Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przygotował ankietę⁵⁶, którą rozesłano do dziewięćdziesięciu siedmiu podmiotów zajmujących się „integracją” cudzoziemców w Polsce⁵⁷. Można przyjąć interpretację, że organizacje – adresaci ankiety, są uznawane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji za należące do rekonstruowanego przeze mnie pola organizacyjnego. Celem tego przedsięwzięcia była ocena dotychczasowej polityki integracyjnej oraz przygotowanie materiałów do prac nad fragmentami powstającej *Strategii* dotyczącymi polityki integracyjnej. Ankieta została rozesłana pod koniec 2009 roku.

Pierwsze z osiemnastu pytań ankiety brzmiało: „Czy cudzoziemcy przebywający w Polsce powinni się asymilować, integrować, czy adaptować?”. W tym artykule analizuję tylko reakcje, jakie wywołało to pytanie. Uważam, że jest to bardzo dobry wskaźnik legitymizującej mocy terminu „integracja” oraz delegitymizującej mocy terminu „asymilacja”.

Ankiety otrzymał między innymi Wydział Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wydział ten poza swoimi podstawowymi działaniami związanymi z legalizacją pobytu oraz zatrudnienia⁵⁸ cudzoziemców patroluje spotkania Mazowieckiego Forum do spraw Cudzoziemców przy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. W spotkaniach forum uczestniczą przedstawi-

⁵⁵ Ostatecznie w trakcie przygotowań nazwa dokumentu została zmieniona na „Polityka migracyjna”.

⁵⁶ Przedstawiając wyniki, jakich dostarczyła ankieta, opieram się na wystąpieniu Radosława Stryjewskiego z Departamentu Polityki Migracyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wygłoszonym 31 sierpnia 2010 roku w Warszawie na konferencji „Laboratoria Integracji. Integracja obywateli państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej w kontekście instytucjonalnym”.

⁵⁷ 59 agend rządowych (województów, ministerstw, urzędów centralnych, kuratoriów oświaty), 18 agend samorządowych (powiatowe centra pomocy rodzinie), 2 organizacji międzynarodowych, 21 organizacji pozarządowych, 16 organizacji migranckich.

⁵⁸ Mazowiecki Urząd Wojewódzki przez pewien okres nie zajmował się legalizacją zatrudnienia, gdyż na terenie Województwa Mazowieckiego zadanie to było powierzone Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Warszawie. Od 1 stycznia 2010 jest to zadanie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

ciele organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców na terenie województwa (przede wszystkim na terenie Warszawy) oraz organizacji publicznych z terenu województwa (takich jak Urząd Pracy miasta stołecznego Warszawy, Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, Biuro Polityki Społecznej Urzędu miasta stołecznego Warszawy, inne komórki organizacyjne Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego). Przyjmując propozycję analizy działań organizacji obsługujących lub pomagających imigrantom w Polsce w kategoriach pola, zebrania tego forum dają dobrą okazję do obserwacji relacji między organizacjami. Podobnie, jak w przypadku typowania adresatów omawianej ankiety Ministerstwa, to jakie organizacje biorą udział w zebraniach forum, pozwala kreślić granice rekonstruowanego pola organizacyjnego.

Na zebraniu forum, które odbyło się w grudniu 2009 roku⁵⁹, prowadząca spotkanie Dyrektor Wydziału Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego zaproponowała wspólne przedyskutowanie pytań ankiety. Dzięki temu, według jej zdania, Ministerstwo miałooby uzyskać odpowiedź od całego „środowiska”.

Odczytanie pytania „Czy cudzoziemcy przebywający w Polsce powinni się asymilować, integrować, czy adaptować?” spowodowało gwałtowną reakcję uczestników. Uznali oni, że zadawanie pytania dopuszczającego w Polsce możliwość prowadzenia działań asymilacyjnych za brak kompetencji autorów ankiety. Krytykę wywołała sama próba dokonywania wyboru między integracją, asymilacją, a adaptacją. W opinii uczestników zebrania było oczywiste, że integracja powinna być elementem polityki społecznej państwa wobec imigrantów. Świadczy to, moim zdaniem, o normatywnym usankcjonowaniu tego terminu w polu organizacyjnym. Część z wypowiedzianych komentarzy można uznać za sarkastyczne. Kpiono w nich z autorów ankiety, którzy zdaniem obecnych „nie wiedzą, o co w tym wszystkim chodzi”, „są ewidentnie niedouczeni”. Inne komentarze świadczyły o oburzeniu uczestników zebrania, uznających za groźne, że pracownicy Ministerstwa biorą poważnie pod uwagę możliwość prowadzenia działań asymilacyjnych.

Tak zadane pierwsze pytanie spowodowało, że uczestnicy spotkania uznali, że nie można ankiety traktować poważnie. Omówione zostały również następne pytania, lecz konkluzją spotkania było, iż należy wysłać do Departamentu Polityki Migracyjnej listę publikacji dotyczących zagadnień integracji cudzoziemców.

W mojej interpretacji to zdarzenie świadczy o legitymizującej mocy znajomości pewnej terminologii w polu obsługi i pomocy imigrantom w Polsce. Nieodpowiednie operowanie pojęciami takimi jak „asymilacja” w oczach wielu aktorów pola dyskwalifikuje mówiącego. Integracja jest uznawana za zadanie, jakie należy wykonywać. Zwróćmy też uwagę, że w dyskusji podczas zebrania nie brano pod uwagę definicji kryjących się w terminach występujących w ankiecie.

⁵⁹ W analizie korzystam z obserwacji własnej przeprowadzonej podczas zebrania oraz ze sporządzonego po nim protokołu.

Do Departamentu Polityki Migracyjnej nadeszły odpowiedzi na ankietę prawie wszystkie agendy rządowe i wszystkie agendy samorządowe. Zupełnie inaczej było z reakcją organizacji pozarządowych i migranckich. Spośród organizacji pozarządowych odpowiedziało na nią siedmiu z dwudziestu jeden adresatów. Uzyskano odpowiedź tylko od jednej z szesnastu organizacji migranckich. Ta różnica w części wynika z tego, że agendy rządowe i samorządowe mają obowiązek odpowiadania na korespondencję. Organizacje pozarządowe a zwłaszcza organizacje migranckie nie mają takiego obowiązku, a często ich słabiej zhierarchizowana struktura sprzyja „przegapieniu” korespondencji. Prawdopodobnie część przedstawicieli organizacji pozarządowych z terenu Województwa Mazowieckiego uznała, że wystarczające były ich wypowiedzi na wspomnianym forum. Nie mam na to dowodów, jednak ryzykuję również interpretację, że część z organizacji pozarządowych oraz migranckich nie udzieliła odpowiedzi, gdyż ich aktywiści nie uznali ankiety, w której rozważana jest możliwość prowadzenia działań asymilacyjnych, za dokument godny uwagi. Zgodnie z moją interpretacją Departament Polityki Migracyjnej w oczach części uczestników pola skompromitował się jako organizacja mogąca w sposób kompetentny planować i koordynować politykę migracyjną.

Kilka miesięcy później przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, prezentując opracowane wyniki ankiety, o przytoczonym tutaj pierwszym pytaniu wypowiedział się w sposób następujący: „Autor ankiety popełnił bądź błąd metodologiczny bądź sprytnie wybrnął z sytuacji nie podając żadnych definicji tych pojęć, co znaczy »asymilować«, »integrować«, »adaptować«. W związku z tym respondenci podejmowali – czasem – desperackie próby zdefiniowania, żeby określić, którą z tych opcji preferują. Zdecydowana większość respondentów – niemal wszyscy – opowiedziało się za »integracją«”.

Według mnie, taka interpretacja omawianego pytania podana przez przedstawiciela Ministerstwa świadczy o strategii pomniejszenia popełnionego błędu. Można traktować ją jako próbę odzyskania legitymizacji. Takie sformułowanie pytania zostało przedstawione bądź jako „tylko” błąd metodologiczny bądź wręcz jako narzędzie służące uzyskaniu od respondentów ich rozumienia pojęcia „integracja”.

Warto zauważyć, że przedstawione przez respondentów definicje pojęcia „integracja” były bardzo różnorodne⁶⁰. Potwierdza to opinie badaczy piszących, że wśród praktyków odpowiedzialnych w Polsce za programy integracyjne, termino-

⁶⁰ Przykłady uzyskanych dzięki ankiecie definicji to „proces, w którym należy uwzględnić różnice kulturowe, społeczne i polityczne”; „wzajemna adaptacja cudzoziemców i mieszkańców państwa przyjmującego”; „Integracja doprowadzić ma do swobodnego funkcjonowania cudzoziemca w społeczeństwie polskim (z poszanowaniem dla wartości reprezentowanych przez obie strony)”; „Wyznacznikiem integracji zakończonej sukcesem jest osiągnięcie sprawności językowej, zatrudnienie w zawodach odpowiadającym kwalifikacjom cudzoziemców, uzyskanie samodzielności finansowej, stałego miejsca zamieszkania oraz pełny udział w życiu społecznym i publicznym”.

wi temu przypisywanych jest wiele różnych definicji i pod tą nazwą podejmowanych jest wiele bardzo różnych działań⁶¹.

Zgodnie z moją interpretacją, w polu usankcjonowane jest traktowanie integracji jako prawomocnego działania, jednak nie jest rozpowszechniona jego precyzyjna definicja. Pozwala to na podejmowanie różnych praktyk, którym nadaje się prawomocność poprzez odpowiednie ich nazywanie. Można sobie wyobrazić sytuację, w której ta sama praktyka – obecnie prawomocna – utraciłaby tę prawomocność, gdyby zredefiniowano ją jako praktykę asymilacyjną⁶².

Jak mówił dalej w swojej prezentacji urzędnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: „pojęcie asymilacji zostało całkowicie odrzucone przez respondentów”. „Asymilacja”, choć jak w przypadku „integracji” również nie jest jasne, co oznacza, jest terminem funkcjonującym w polu organizacyjnym na określenie działań, które pozbawione są legitymacji. Można zatem powiedzieć, że „integracja” i „asymilacja” funkcjonują w polu organizacyjnym jako para opozycyjnych pojęć. Jedno oznacza to, co dobre, a drugie to, co złe.

Przypadek 3. Projekty integracyjne (analiza projektów EFI)⁶³

Do analizy projektów finansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI) wybrałem wszystkie projekty, które uzyskały dofinansowanie z budżetu na rok 2007. Było to 25 projektów, w których wyodrębnionych jest 86 „działań”⁶⁴. Jest to wstępna analiza, ale można dzięki niej dostrzec, jakie działania – przyjmuję tutaj roboczo, że to, co jest „działaniem” zgodnie z wytycznymi Funduszu, można traktować jako działanie w sensie socjologicznym – określone są jako służące integracji.

⁶¹ B. Samoraj, M. Bieniecki (współpraca), Ocena skuteczności Indywidualnych Programów Integracji. Wyniki badań przeprowadzonych wśród osób zajmujących się uchodźcami, [w:] Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców, redaktorzy J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, Warszawa, 2007, 63-67; M. Ząbek, S. Łodziński, Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego, Warszawa, 2008, s. 318.

⁶² Istnieje tu podobieństwo do szerszego problemu z definiowaniem podejmowanych działań w organizacjach pomocy społecznej, na jaki zwrócił uwagę Dariusz Zalewski analizując użycie terminu „praca socjalna”: „Tak wysoki udział pracy socjalnej w świadczeniach ogółem OPS-ów może być pochodną trudności z precyzyjnym zdefiniowaniem przez personel socjalny czym jest praca socjalna. Innymi słowy, każda najdrobniejsza nawet porada w OPS może być w statystyce wykazywana jako przejaw pracy socjalnej”. Zob.: D. Zalewski, Opieka i pomoc społeczna, wyd. cyt., s.162.

⁶³ W tym podrozdziale analizuję skrótowe opisy projektów zamieszczone na stronie internetowej Władzy Wdrażającej Programy Europejskie, (www.wwpe.gov.pl, [7.09.2010]. Opisy zawierają: tytuł, istotne szczegóły projektu, w których wymienione są „działania” oraz cele operacyjne projektu.

⁶⁴ „Działanie” jest kategorią określoną przez wymogi funduszu, które reguluje Decyzja Rady EU z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, (2007/435/WE).

Krótkie opisy działań zakodowałem, a następnie wyodrębniłem 10 ich kategorii. Przedstawione są w Tabeli 1. Część z nich nazwana jest od efektu, które mają wytworzyć (np. strona internetowa lub punkt doradczy).

Tabela 1. Działania prowadzone w ramach projektów integracyjnych

Działania adresowane do imigrantów i przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego	16
Strona internetowa	12
Publikacja	11
Szkolenie przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego	10
Promocja	9
Poradnictwo	8
Nauczanie języka polskiego	6
Szkolenie imigrantów	6
Punkt doradczy	5
Inne	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Władzy Wdrażającej Programy Europejskiej.

Najliczniejsza kategoria „działanie adresowane do imigrantów i przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego” to organizowanie różnego rodzaju imprez (przede wszystkim o charakterze niejednostkowym), w których uczestniczyć mają obie strony procesu integracji. Były to na przykład: „Seria spotkań edukacyjnych o charakterze kulinarnym, w których będą brali udział obywatele państw trzecich i obywatele polscy”; „szereg działań mających na celu integrację przez sport, to jest, organizacja meczów społeczności wietnamskiej z dziennikarzami, Policją oraz przedstawicielami społeczności Koreańskiej. Po każdym meczu będą odbywały się wspólne spotkania”; czy „organizacja konferencji oraz gali z okazji Międzynarodowego Dnia Migranta”.

Jest to najliczniejsza kategoria, lecz jedyna, o której można powiedzieć, że spełnia postulat „dwustronności” procesu integracji. Ewentualnie za takie można uznać również „działania” prowadzące do utworzenia strony internetowej projektu (jej odbiorcami mogą być imigranci i przedstawiciele społeczeństwa przyjmującego) oraz publikacje i promocja (tutaj również odbiorcy mogą pochodzić z obu grup). Liczba działań mających na celu promocję samych projektów, jeśli włączyć do działań *explicite* uznanych za promocję tworzenie stron internetowych, stanowi blisko jedną czwartą podejmowanych.

Dziesięć „działań” zakwalifikowałem jako szkolenia przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego. Ich przykłady to: „pilotażowy cykl szkoleń uwrażliwiających na problemy migrantów i podnoszących umiejętności międzykulturowe nauczycieli” lub „wykłady o tradycjach kulturowych krajów, z których pochodzą imigranci połączone z projekcją filmów i degustacją potraw narodowych”. Jako nakierowane na imigrantów zakwalifikowałem 25 „działań” w 4 kategoriach (poradnictwo, nauczanie języka polskiego, szkolenie imigrantów oraz punkt doradczy).

Z tak przedstawionych danych można wyciągnąć trzy ważne wnioski. Po pierwsze wymogi Funduszu powodują, że – przynajmniej na poziomie dokumentów przedstawiających projekty – dochodzi do izomorfizmu działań podejmowanych w celu integracji. Autorzy projektów zmuszeni są (izomorfizm przymusu)⁶⁵, jeśli chcą uzyskać finansowanie, do zdefiniowania swoich działań tak, aby mieściły się w którymś z 19 wyodrębnionych w Decyzji ustanawiającej Fundusz⁶⁶.

Po drugie, autorzy wniosków o dofinansowanie z dużą pomysłowością przyporządkowują wymogom Funduszu „działania”. Jako zaakceptowane przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie stają się one zalegitymizowanymi działaniami integracyjnymi. Przyjmuję, że organizacje uzyskujące dofinansowanie z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich należą do pola organizacyjnego obsługi i pomocy imigrantom. Same zasady funkcjonowania Funduszu sprzyjają wytwarzaniu relacji charakterystycznych dla pola – na przykład przedstawiciele organizacji mogą uczestniczyć we wspólnych spotkaniach informacyjnych dotyczących wypełniania oraz rozliczania wniosków o dofinansowanie. Także poprzez publiczną jawność informacji (przynajmniej podstawowych) o projektach, następuje pomiędzy organizacjami dyfuzja wiedzy, co jest zalegitymizowanym działaniem integracyjnym.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że duża część z wyodrębnionych „działań”⁶⁷ mogłaby dotyczyć jakiegokolwiek innej niż integracja aktywności. Uderzająca jest liczba „działań” promocyjnych. Na analizowanych 25 projektów 12 miało zbudowane swoje strony internetowe. Z pewnością wiąże się to z wymogiem Funduszu, co również można uznać za przejaw izomorfizmu przymusu, aby w projektach szeroko informować o dofinansowaniu przez Unię Europejską. Można jednak przewrotnie zauważyć, że w ten sposób zalegitymizowanym działaniem integracyjnym staje się budowa stron internetowych. W praktykach aktorów organiza-

⁶⁵ P. J. DiMaggio, W. W. Powell, dz. cyt., s. 603.

⁶⁶ Art. 4. Decyzja Rady EU z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, (2007/435/WE).

⁶⁷ Należy pamiętać, że tak określone „działania” nie są w pełni porównywalne, jeśli chodzi o czas ich trwania, liczbę zaangażowanych aktorów indywidualnych oraz wielkość funduszy potrzebnych do ich realizacji. Z tego powodu rozumiałe jest, że budowa strony internetowej jest łatwiejszym i tańszym „działaniem” niż organizacja całorocznego kursu polskiego dla 50 cudzoziemców.

cyjnych następuje doprecyzowanie („domknięcie”) definicji integracji, zgodnie z którą sposobem wspomagania integracji jest informowanie na ten temat za pośrednictwem internetu.

PODSUMOWANIE

W przytoczonych trzech przypadkach zaobserwować można dużą różnorodność, z jaką aktorzy pola organizacyjnego obsługi i pomocy imigrantom rozumieją pojęcie „integracji”. Wiele różnych działań określanych jest jako „integrowanie”. Samej integracji aktorzy pola przypisują różne definicje. Wynika to z informacji, jakimi dysponują, czyli literatury akademickiej i eksperckiej oraz przepisów. W definicjach naukowych podkreśla się, że „integracja” jest pojęciem otwartym. Pojawia się również sugestia, że uściślenie („domykanie”) tego pojęcia nie doprowadziłoby w sferze polityki integracyjnej do niczego dobrego. Również operacjonalizacje wynikające z przepisów pozwalają na nazywanie integracją szerokiego wachlarza działań. To może prowadzić do paradoksu: otwarta definicja „integracji” nie przyniesie oczekiwanych skutków społecznych, ale będzie tak samo w przypadku jej uściślenia („domykania”).

Wydaje się, że legitymizująca moc integracji ma trzy źródła. Pierwsze źródło ma charakter moralny. Należy prowadzić politykę integracyjną i wspierać integrację, gdyż społeczeństwo, w którym przedstawiciele różnych kultur współżyją ze sobą zgodnie (społeczeństwo wielokulturowe) jest, zdaniem aktorów, dobrem samym w sobie.

Drugie źródło legitymizującej mocy integracji ma charakter pragmatyczny. Tak, jak pisał Maciej Ząbek, ponieważ separacja różnych grup może wywoływać zagrożenia, a programy asymilacyjne nie przynosiły oczekiwanych efektów, to jako nowa droga dla polityki wobec imigrantów pojawia się integracja⁶⁸. Integracja legitymizuje, gdyż jest uznana za skuteczną. Odrzucenie asymilacji wiąże się także z pierwszym źródłem, gdyż jest ona uznana za moralnie złą.

Trzecie i bardzo ważne, moim zdaniem, źródło legitymizacji to odniesienie do doświadczeń krajów o dłuższej tradycji imigracji. W tym sensie integracja jest czymś cieszącym się legitymizacją, bo prowadzona jest na Zachodzie. Połączone są w ten sposób dwa poprzednie źródła legitymizującego charakteru, które można w kolokwialnym skrócie wyrazić słowami: „skoro tak robi się na Zachodzie, to jest to pewnie słuszne i skuteczne”. Jak pisał Edmund Mokrzycki, „w Polsce utożsamienie rozwoju z okcydentalizacją ma cechy prawdy banalnej”⁶⁹. Można powiedzieć, że obecność imigrantów w naszym kraju jest z tej perspektywy

⁶⁸ M. Ząbek, dz. cyt., s. 18.

⁶⁹ E. Mokrzycki, O pojęciu zacofania, [w:] Zmiana społeczna. Teoria i doświadczenia polskie, redaktor J. Kurczewska, Warszawa, 1999., s. 84.

wskaźnikiem jego rozwoju, a polityka prowadzona wobec nich, aby była zalegitymizowana powinna opierać się na wzorcach przyjętych z Zachodu.

W takim wypadku można mówić, że jest to legitymizacja przez bezalternatywność – integracja jest naturalnym porządkiem rzeczy, gdyż ma miejsce w kulturowym centrum. Nie ma innej alternatywy niż prowadzenie polityki integracyjnej. Jakakolwiek inna polityka wobec imigrantów jest trudna do wyobrażenia. Próby chociażby zasugerowania możliwości prowadzenia polityki asymilacyjnej są atakowane, a organizacje podejrzane o takie zamiary tracą legitymację. Z jednej strony taki stan rzeczy wspierany jest przez izomorfizm normatywny, gdyż „integrowanie” stanowi wartość dla przedstawicieli dużej części grup zawodowych obecnych w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom (pracowników socjalnych, aktywistów organizacji pozarządowych). Z drugiej strony obecny jest izomorfizm przymusu wywodzący się z politycznego wpływu Unii Europejskiej. Integracja jest usankcjonowana w aktach prawnych Unii Europejskiej oraz w dokumentach wykonawczych, określających jakie i w jakiej formie działania wobec imigrantów można podejmować.

Sądzę, że opozycję w parze „integracja-asymilacja” można lepiej zrozumieć traktując legitymizację zero-jedynkowo, a nie gradualnie. Organizacje, których działania nie mogą być nazwane integracyjnymi, tracą legitymację. Tak jak „integracja” jest terminem legitymizującym, „asymilacja” okazuje się terminem delegitymizującym.

Przedstawione powyżej przypadki empiryczne oraz teoria neoistytucjonalnych badań nad organizacjami sugerują, że w tak wytworzonych warunkach bardzo prawdopodobne jest zjawisko oddzielania (*decoupling*). Pojawia się pytanie, czy integracja pozostanie mitem organizacyjnym czy stanie się praktyką?