

Ewa Godlewska\*

## NARODOWY PLAN NA RZECZ INTEGRACJI W AUSTRII – OCZEKIWANIA I EFEKTY

### Streszczenie

*Narodowy Plan na rzecz Integracji (Nationalen Aktionsplan für Integration, NAPI)* ogłoszony został w 2010 roku. To pierwsze tego typu przedsięwzięcie, które miało zapoczątkować w Austrii stałą, kompleksową i poddaną systemowi monitorowania współpracę na rzecz integracji imigrantów. Celem badawczym artykułu było zweryfikowanie, czy oczekiwania związane z NAPI udało się zrealizować. Na potrzeby analizy sformulowano hipotezę, że realizacja programu przyczyniła się do poprawy sytuacji zamieszkujących w Austrii imigrantów. W jej weryfikacji przydatna była metoda analizy porównawczej, która posłużyła zdiagnozowaniu sytuacji w pierwszych latach obowiązywania planu, jak również po przeszło dekadzie jego obowiązywania

**Słowa kluczowe:** Austria, polityka imigracyjna, integracja, *Narodowy Plan na rzecz Integracji*

### Wstęp

*Narodowy Plan na rzecz Integracji (Nationalen Aktionsplan für Integration, NAPI)* ogłoszony został w 2010 roku. To pierwsze tego typu przedsięwzięcie, które miało zapoczątkować w Austrii stałą, kompleksową i poddaną systemowi monitorowania współpracę na rzecz integracji imigrantów. Polityka integracyjna realizowana w Austrii jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Jej początków możemy upatrywać w szeroko zakrojonej reformie prawa z przełomu XX i XXI wieku. Kluczowe w tym zakresie były dwie ustawy – ustawa o cudzoziemcach z 1997<sup>1</sup> oraz ustawa o obywatelstwie, a dokładniej jej nowelizacja, która miała miejsce w 1998 roku<sup>2</sup>. Oba akty

---

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: ewa.godlewska@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-2550-7831.

<sup>1</sup> Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG), BGBl. I Nr. 75/1997.

<sup>2</sup> Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998), BGBl. I, Nr 124/1998.

prawne wprowadziły do przestrzeni publicznej pojęcie „integracji”, choć związane to było przede wszystkim z dążeniem do ograniczenia napływu imigrantów. Stąd też takie hasła, jak „integracja przed nową imigracją” (*Integration anstelle von neuer Zuwanderung*) czy „integracja przed obywatelstwem” (*Integration vor Staatsbürgerschaft*).

Chęć ograniczenia dalszego napływu imigrantów do Austrii pozostaje charakterystyczną cechą także współcześnie. Z jednej strony, przyjęte rozwiązania prawne i administracyjne ukierunkowane są na większą kontrolę przepływów ludności. Z drugiej natomiast strony, dostrzeżono potrzebę „zagospodarowania” imigrantów już przebywających w granicach państwa. Warto w tym miejscu odnotować, że współcześnie w Austrii odsetek osób o korzeniach imigranckich wynosi już ponad 25%, przy czym w samym Wiedniu wskaźnik ten osiągnął poziom 48,7%<sup>3</sup>.

Wdrożenie *Narodowego Planu na rzecz Integracji* wiązało się zatem z bardzo dużymi oczekiwaniami. Celem badawczym artykułu było zweryfikowanie, czy owe oczekiwania udało się zrealizować. Na potrzeby analizy sformułowano hipotezę, że realizacja NAPI przyczyniła się do poprawy sytuacji zamieszkujących w Austrii imigrantów. W jej weryfikacji przydatna była metoda analizy porównawczej, która posłużyła zdiagnozowaniu sytuacji w pierwszych latach obowiązywania planu, jak również po przeszło dekadzie jego obowiązywania. W artykule wykorzystano przede wszystkim dwa raporty z realizacji NAPI – pierwszy z 2012 roku oraz opublikowany w 2022 roku.

### ***Założenia Narodowego Planu na rzecz Integracji***

Wprowadzenie *Narodowego Planu na rzecz Integracji* poprzedzone zostało szeroko zakrojoną kampanią społeczną. W jego realizację zaangażowano władze federalne, samorządowe oraz organizacje pozarządowe. Plan poddany został stałemu mechanizmowi kontroli. Każdego roku opracowywany jest bowiem szczegółowy raport z jego wykonania.

W planie uwzględniono 25 tzw. wskaźników integracji (*Integrationsindikatoren*). Uszeregowano je w siedem grup (obszarów). Wskaźniki te służyć mają przede wszystkim monitorowaniu sytuacji w każdym roku realizacji planu. Na ich podstawie sformułowano też priorytetowe działania w każdym z obszarów.

Pierwszy dotyczy języka i edukacji i obejmuje sześć wskaźników. Należą do nich m.in. statystyki dotyczące opieki przedszkolnej, z uwzględnieniem przynależności narodowej, znajomość języka niemieckiego wśród uczniów, a także odsetek cudzoziemców na uczelniach wyższych.

<sup>3</sup> *Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2022*, Wien 2022, s. 111.

W tym przypadku priorytetowe działania ukierunkowane są, po pierwsze, na zwiększenie liczby dzieci i młodzieży o korzeniach imigranckich objętych opieką przedszkolną i szkolną na każdym etapie edukacji, po drugie – na polepszeniu umiejętności językowych wśród imigrantów. Kolejny z obszarów integracji to rynek pracy i zatrudnienie. W tym przypadku analizie poddawane są takie wskaźniki, jak wskaźnik bezrobocia wśród imigrantów (w tym odsetek osób pozostających bez pracy ponad rok), bezrobocie wśród osób poniżej 25. roku życia, wskaźnik samozatrudnienia, formy zatrudnienia itp. Priorytetowe działania w tym obszarze to wyrównanie struktury zatrudnienia oraz płac, jak również obniżenie bezrobocia wśród grup imigranckich. Trzeci z obszarów dotyczy polityki socjalnej i zdrowotnej. Wyszczególniono w nim takie kwestie, jak roczny dochód, stopień zagrożenia ubóstwem, oczekiwana długość życia (według płci, państwa pochodzenia itp.), korzystanie z opieki zdrowotnej (w tym przede wszystkim z badań kontrolnych oraz szczepień). Czwarty z obszarów to bezpieczeństwo, w którym uwzględnia się dane statystyczne odnoszące się zarówno do sprawców, jak i ofiar przestępstw. W tym kontekście realizacja polityki integracyjnej w ramach NAPI ma się przyczyniać do obniżenia wskaźnika przestępczości wśród imigrantów, ale również przeciwdziałania aktom agresji wobec takich osób. Kolejny z obszarów to polityka mieszkaniowa. Uwzględniono w nim takie kwestie, jak powierzchnia mieszkalna na osobę, warunki mieszkaniowe oraz stosunek prawny do mieszkania. Celem jest w tym zakresie zmniejszenie dysproporcji między osobami posiadającymi oraz nieposiadającymi korzeni imigranckich. Szósty z obszarów dotyczy samoidentyfikacji oraz procesów naturalizacyjnych i uwzględniono w nim dwa wskaźniki: liczbę naturalizacji w skali roku oraz odsetek cudzoziemców, którzy w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających raport zawarli związek małżeński z obywatelami Austrii. Wspominaną w tym miejscu naturalizację należy traktować jako finalny efekt procesu integracyjnego. Podstawowym założeniem w tym obszarze jest to, że naturalizowany imigrant to osoba zintegrowana, szanująca porządek prawny Austrii, uczestnicząca w życiu publicznym oraz aktywna na rynku pracy. Ostatni z obszarów stanowią natomiast opinie społeczne dotyczące integracji. Umożliwiają one zdiagnozowanie stopnia przyzwolenia na inkluzję imigrantów ze strony grupy większościowej, ale także problemów i oczekiwań ze strony przebywających w Austrii imigrantów. Od 2011 roku nieodłącznym elementem *Narodowego Planu na rzecz Integracji* w Austrii są szczegółowe badania opinii publicznej dotyczące oceny realizowanej na podstawie NAPI polityki integracyjnej. Są one przeprowadzane przez GfK Austria wśród dwóch grup docelowych: austriackich obywateli oraz osób o korzeniach imigranckich.

## Efektywność Narodowego Planu na rzecz Integracji

Na potrzeby analizy oceny efektywności *Narodowego Planu na rzecz Integracji* posłużono się w artykule dwoma raportami – z 2012 oraz 2022 roku. Wykorzystanie danych początkowych oraz tych uzyskanych po dekadzie obowiązywania w Austrii kompleksowych rozwiązań w zakresie integracji umożliwiło wskazanie postępów (bądź też ich braku) w tym obszarze. Posłużyło również do zdiagnozowania głównych problemów. Tabela 1 zawiera zestawienie najważniejszych danych związanych z realizacją NAPI.

**Tabela 1. Wybrane parametry podlegające ocenie w ramach NAPI, 2011–2021**

Dziedzina	Wskaźnik	2011	2021
edukacja	Odsetek uczniów nieposługujących się językiem niemieckim (w tym w szkołach specjalnych)	18,4% (26,2%)	27,2% (41,8%)
	Odsetek imigrantów, którzy po wypełnieniu obowiązku szkolnego* nie kontynuowali nauki (dane dla osób bez korzeni imigranckich)	31% (13%)	25% (9%)
	Odsetek imigrantów z wykształceniem wyższym	19,4%	26,7%
rynek pracy	Wskaźnik bezrobocia wśród osób o korzeniach imigranckich (oraz osób bez korzeni imigranckich)	9,4% (6,3%)	11,9% (6,8%)
	Średnie wynagrodzenie roczne w euro (netto) wśród osób o korzeniach imigranckich (oraz osób bez korzeni imigranckich)	18 361 (22 448)	23 183 (28 708)
sytuacja społeczna	Wskaźnik zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą wśród osób o korzeniach imigranckich (oraz wśród osób bez korzeni imigranckich)	25% (11%)	36% (14%)
	Średnia powierzchnia mieszkaniowa w przeliczeniu na mieszkańca wśród osób o korzeniach imigranckich (oraz wśród osób bez korzeni imigranckich)	31 m <sup>2</sup> (47 m <sup>2</sup> )	31 m <sup>2</sup> (52 m <sup>2</sup> )
bezpieczeństwo	Odsetek imigrantów skazanych za przestępstwa (w odniesieniu do całościowej liczby osób skazanych)	33,6%	41,3%
życie rodzinne	Wskaźnik małżeństw mieszanych	18%	22%
naturalizacja	Liczba osób naturalizowanych w skali roku	6 690	9 723

\* Od 2017 roku w Austrii obowiązek szkolny trwa do 18. roku życia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2012*, Wien 2012; *Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2022*, Wien 2022.

Edukacja jest jedną z priorytetowych dziedzin w ramach *Narodowego Planu na rzecz Integracji*. Biorąc pod uwagę, że jednym z głównych celów jest w tym przypadku polepszenie umiejętności językowych imigrantów w zakresie języka niemieckiego, niepokojącym zjawiskiem pozostaje wzrost odsetka dzieci, które nie mówią po niemiecku. W roku szkolnym 2010/11 wskaźnik ten wyniósł 18,4%, podczas gdy w 2020/21 już 27,2%<sup>4</sup>. Warto również zwrócić uwagę na statystyki dotyczące uczniów szkół specjalnych. W ostatniej dekadzie coraz częściej umieszczane były w nich dzieci imigrantów, a główną przesłanką był brak znajomości języka niemieckiego.

W omawianym obszarze można jednak zauważyć pewną poprawę. Zmalał odsetek młodych imigrantów, którzy po wypełnieniu obowiązku szkolnego nie kontynuowali nauki. Warto również zwrócić uwagę na poprawę sytuacji w zakresie uzyskiwania przez imigrantów wyższego wykształcenia. Wskaźnik ten w roku szkolnym 2020/21 wyniósł 26,7%, co oznaczało poprawę o ponad 7 punktów procentowych w stosunku do okresu 2010/11<sup>5</sup>. W kontekście powyższych danych największym wyzwaniem w zakresie edukacji imigrantów będzie zatem poprawa umiejętności językowych wśród uczniów, począwszy od najwcześniejszych lat edukacji.

Kolejnym strategicznym obszarem *Narodowego Planu na rzecz Integracji* jest rynek pracy i zatrudnienie. W tym kluczowym dla polityki integracyjnej aspekcie wyraźnie zauważalne są dysproporcje między obywatelami Austrii a imigrantami. Potwierdzeniem dysproporcji są m.in. dane dotyczące bezrobocia. W 2011 roku wskaźnik ten wyniósł w przypadku społeczności imigranckich 9,4%. Znacznie lepiej przedstawiała się sytuacja wśród osób nieposiadających imigranckich korzeni (6,3%). Warto odnotować, że dekadę później sytuacja imigrantów uległa dalszemu pogorszeniu. Wskaźnik bezrobocia wśród imigrantów w 2021 roku wyniósł 11,9%. Najgorsza była sytuacja Afgańczyków, Syryjczyków oraz Irakijczyków. Wśród tej grupy (rozpatrywanej łącznie) wskaźnik bezrobocia wyniósł 34%<sup>6</sup>. Wzrost bezrobocia wśród imigrantów w ostatnich latach tłumaczy po części okres pandemii. Trudna sytuacja na rynku dotknęła także obywateli Austrii, niemniej jednak w tym przypadku wzrost był nieznaczny (z 6,3% do 6,8%). Na rynku pracy zauważalna jest również tendencja zróżnicowania wynagrodzenia. W 2011 roku średnie wynagrodzenie (netto) wśród osób o korzeniach imigranckich wyniosło 18 361, podczas gdy obywateli Austrii – 22 448 euro.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 13.

Dekadę później wskaźnik ten kształtował się odpowiednio na poziomie 23 183 oraz 28 708 euro. W zasadzie przez wszystkie lata obowiązywania NAPI najgorzej opłacaną społecznością pozostawali Turcy<sup>7</sup>.

Powyższe zjawiska ściśle powiązane są ze strukturą zatrudnienia. Wśród społeczności imigrantów przez dziesięciolecia pozostawała ona niekorzystna. Imigranci najczęściej zatrudniani byli w branżach słabiej opłacanych, gdzie ryzyko utraty pracy było większe. W 2011 roku imigrantów najczęściej zatrudniano w takich branżach, jak produkcja (16,6%), handel (prawie 16%), branża budowlana (12%) oraz gastronomia (11,4%). Dekadę później sytuacja nie uległa w zasadzie żadnym istotnym zmianom<sup>8</sup>.

Mimo wdrożenia *Narodowego Planu na rzecz Integracji* sytuacja społeczna imigrantów wciąż pozostaje niekorzystna. Najbardziej niepokojące dane dotyczą zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą. Uśredniony wskaźnik zagrożenia wśród imigrantów wyniósł w 2011 roku 25%, podczas gdy dekadę później osiągnął pułap 36%. W tym samym okresie statystycznie pogorszyła się również sytuacja obywateli Austrii. Wśród tej grupy mieszkańców wskaźnik zagrożenia wykluczeniem społecznym i biedą wzrósł jednak jedynie o 3 punkty procentowe<sup>9</sup>.

O pewnej stagnacji można mówić w odniesieniu do warunków mieszkalnych. Uwzględniając średnią powierzchnię mieszkalną w przeliczeniu na jednego mieszkańca sytuacja imigrantów nie uległa w ostatniej dekadzie zmianie. Takiego stanu rzeczy nie można jednak traktować jako pozytyw, bowiem w tym samym czasie sytuacja pozostałych mieszkańców uległa poprawie. Jest to zatem kolejny przykład potwierdzający fakt, że w ostatnich latach dysproporcje między osobami posiadającymi i nieposiadającymi korzeni imigranckich ulegają zwiększeniu.

Jednym z wyszczególnionych w NAPI obszarów jest bezpieczeństwo. W tym kontekście, jak już zostało wcześniej nakreślone, realizacja polityki integracyjnej ma się przyczyniać m.in. do obniżenia wskaźnika przestępczości wśród imigrantów. W ostatnich latach wskaźnik ten uległ jednak zwiększeniu – z 33,6% w 2011 roku do 41,3% w 2021 roku. Warto również dodać, że imigranci stanowią współcześnie nieco ponad połowę wszystkich osób aresztowanych. W 2011 roku stanowili oni 54,9%, zaś dekadę później – 55,7% osób, wobec których zastosowano areszt<sup>10</sup>. Należy jednak uwzględnić fakt, że środek ten stosowany jest wobec cudzoziemców częściej ze względu na wzmożone ryzyko ucieczki.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 57; *Migration und Integration 2022...*, s. 55–56.

<sup>9</sup> *Migration und Integration 2022...*, s. 13.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 73.

Wskaźnikiem odnoszącym się do polityki integracyjnej jest niewątpliwie liczba osób naturalizowanych. Warto odnotować, że wraz z kolejnymi nowelizacjami ustawy o obywatelstwie z 1985 roku<sup>11</sup> w Austrii zaostrzono warunki niezbędne do uzyskania obywatelstwa. Współcześnie osoba ubiegająca się o obywatelstwo musi wykazać, że przez okres 10 lat nieprzerwanie zamieszkiwała terytorium państwa, ma stałe źródło utrzymania i nie była wcześniej karana. Możliwość ubiegania się o obywatelstwo uzależniona została również od stosunkowo wysokiego poziomu umiejętności językowych, potwierdzonych testem kompetencyjnym przeprowadzonym w trakcie procedury nadawania obywatelstwa. W ramach testu aplikujące osoby muszą dodatkowo wykazać znajomość historii, geografii i systemu politycznego Austrii.

W skali poszczególnych lat można zauważyć w Austrii znaczny wzrost liczby osób naturalizowanych. W 2011 roku obywatelstwo nadano 6 690 osobom, zaś w 2021 roku liczba ta zbliżyła się do poziomu 10 tys. Od początku XXI wieku obywatelstwo austriackie uzyskało nieco ponad 370 tys. osób. Każdego roku liczba naturalizacji rosła. Wyjątkiem były rok 2020, w którym ze względu na pandemię omawiany wskaźnik wyhamował. W 2019 roku wyniósł bowiem 10,5 tys. osób, podczas gdy rok później spadł do poziomu 8 800<sup>12</sup>.

Mimo wzrostu liczby osób nabywających obywatelstwo Austrii wskaźnik naturalizacji<sup>13</sup> dla tego państwa pozostaje jednym z niższych w Unii Europejskiej. Dla przykładu w 2020 roku państwem o najwyższym wskaźniku była Szwecja (8,6%). Tuż za nią uplasowała się Portugalia (5,5%). W Austrii wyniósł on 0,6%. Niższe wartości osiągnięto jedynie w Czechach, Danii, Litwie, Łotwie i Estonii<sup>14</sup>.

W zawartej we wcześniejszym fragmencie tabeli nie uwzględniono danych dotyczących subiektywnej oceny procesów integracyjnych w Austrii. Kwestia ta wymaga odrębnej analizy. Na samym początku warto odnotować, że jest to niezwykle ważny aspekt w kontekście prób oceny postępów w integracji. Pozwala zdiagnozować nastroje społeczne, a tym samym umożliwia odpowiedź na pytanie o stopień przyzwolenia na inkluzję imigrantów.

Jak wspomniano już wcześniej, wraz z uruchomieniem NAPI opracowano i wdrożono również system badań opinii publicznej. Badania te

---

<sup>11</sup> Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG), BGBl. Nr. 311/1985.

<sup>12</sup> *Migration und Integration 2022...*, s. 86.

<sup>13</sup> Wskaźnik naturalizacji definiowany jest jako stosunek całkowitej liczby osób, którym nadano obywatelstwo, do liczby cudzoziemców mieszkających w danym państwie na początku roku.

<sup>14</sup> *Migration und Integration 2022...*, s. 86.

ukierunkowane są na dwie grupy docelowe – austriackich obywateli oraz imigrantów. Takie rozróżnienie ma duże znaczenie, gdyż uzyskiwane wśród tych grup odpowiedzi znacznie się od siebie różnią.

Na przestrzeni lat w powyższych badaniach powtarzały się najczęściej następujące pytania:

- jak ocenia Pan/i dotychczasowe relacje między Austriakami a imigrantami?;
- czy w ostatnich latach relacje te uległy zmianom; jeżeli tak, to w jaki sposób?;
- z kim nie chciałby Pan/i dzielić relacji sąsiedzkich?;
- czy w ostatnich latach Pana/i sytuacja życiowa uległa zmianom; jeżeli tak, to w jaki sposób?;
- z jakim państwem czuje się Pan/i związany?;
- czy w ostatnim roku doświadczył Pan/i uczucia prześladowania ze względu na pochodzenie etniczne?

W odniesieniu do drugiego z pytań w 2021 roku po raz pierwszy wyróżniono ponadto relacje w miejscu pracy lub w szkole, w przestrzeni publicznej oraz w stosunkach sąsiedzkich. Adresatami dwóch ostatnich pytań pozostają wyłączni grupy imigranckie, przy czym odpowiedzi dotyczą zazwyczaj Serbów, Turków, Bośniaków, Afgańczyków, Syryjczyków (wcześniej również Czeczenów) oraz od 2021 roku także Rosjan. W raporcie z 2022 roku uzyskane odpowiedzi uszeregowano ponadto w dwie grupy. Pierwszą stanowili imigranci, którzy obecni są w Austrii od dłuższego czasu. Zaliczono tu Bośniaków, Serbów i Turków. Drugą stanowiły tzw. nowe społeczności imigranckie, czyli Afgańczycy, Syryjczycy oraz Rosjanie<sup>15</sup>.

Z analizy odpowiedzi na poszczególne pytania wynika, że w grupie obywateli austriackich zaczęły dominować pesymistyczne nastroje. Tendencja ta jest w coraz większym stopniu widoczna. W 2011 roku na pierwsze z wymienionych pytań 42,6% Austriaków udzieliło odpowiedzi „dobrze lub raczej dobrze”, zaś 12% wskazało odpowiedź „źle lub bardzo źle”. Dekadę później wskaźniki te wyniosły odpowiednio 34,4% oraz 25,1%<sup>16</sup>. W odniesieniu do drugiego z pytań, według 23,1% Austriaków (w 2011 roku) obustronne relacje uległy poprawie. 32,1% było natomiast odmiennego zdania. W 2021 roku pierwszą opinię podzielało 21,5%, zaś drugą – 32,6%<sup>17</sup>. W tym przypadku nie można mówić o radykalnym pogorszeniu nastrojów. Różnice procentowe nie są duże. Na-

---

<sup>15</sup> W dalszej części artykułu zastosowano podział na grupę pierwszą oraz grupę drugą.

<sup>16</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 89; *Migration und Integration 2022...*, s. 95.

<sup>17</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 93; *Migration und Integration 2022...*, s. 97.



leży jednak pamiętać o rozszerzonej formule pytania, która pojawiła się w 2021 roku. Uwzględniając ten aspekt można dojść do niepokojących wniosków. Według badania z 2021 roku Austriacy najlepiej oceniali relacje w miejscu pracy względnie w szkole. 32% z nich dostrzegło poprawę. Według 46% sytuacja się nie zmieniła, a według 20,3% pogorszyła się. W przestrzeni publicznej oceny były już bardziej pesymistyczne. Tylko 12,6% obywateli austriackich dostrzegło poprawę, przy czym dla 47,7% sytuacja uległa pogorszeniu. Podobny pesymizm odnotowano w relacjach sąsiedzkich – dla 16,5% sytuacja uległa polepszeniu, zaś dla 24,7% uległa pogorszeniu. Ogólny klimat oddaje też odpowiedź na pytanie „Kogo nie chciałbyś za sąsiada?”. Wśród Austriaków najczęściej padały odpowiedzi, że azylanta lub uchodźcę (prawie 25% całkowicie się z tym utożsamiało, a 20,9% utożsamiało się w znacznym stopniu)<sup>18</sup>.

Warto odnotować, że wzrost nastrojów pesymistycznych nie wiązał się do tej pory w Austrii z nasileniem nacisków asymilacyjnych i postaw ksenofobicznych. Nastawienie opinii publicznej należy rozpatrywać raczej w kontekście pewnych obaw względnie obojętności wobec obecności imigrantów, a nie postaw wrogości i zamknięcia w stosunku do nich. Począwszy od 2011 roku, niewielu obywateli Austrii popierało przekonanie o konieczności bezwzględnego dostosowania się cudzoziemców do zastanych uwarunkowań, powrotu do państwa pochodzenia w przypadku braku zatrudnienia, zakazie udziału w życiu politycznym czy konieczności zawierania małżeństw wyłącznie we własnej grupie. W 2011 roku takiego zdania było 3,2% obywateli, zaś dekadę później – 5,5%. Większość z badanych (w poszczególnych latach wielkość ta oscylowała wokół 80%) pozostawała w stosunku do takiego przekonania obojętna<sup>19</sup>. W ostatnich latach wzrósł ponadto wskaźnik małżeństw mieszanych. Obecnie stanowią one 22% wszystkich sformalizowanych związków<sup>20</sup>. W dużej mierze stanowią je jednak małżeństwa z obywatelami państw UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

W drugiej grupie docelowej, a więc wśród osób o korzeniach imigranckich, udzielane odpowiedzi były nieco odmienne. Na podstawie analizowanych raportów można stwierdzić, że wśród imigrantów dominował optymizm. Przeważająca część respondentów odczuwała pełną lub częściową satysfakcję ze swojej sytuacji życiowej. W 2011 roku

---

<sup>18</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 93; *Migration und Integration 2022...*, s. 97, 105.

<sup>19</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 97; *Migration und Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2021*, Wien 2021, s. 103. Na potrzeby artykułu posłużono się raportem wcześniejszym, gdyż w 2022 roku nie uwzględniono już takiego pytania.

<sup>20</sup> *Migration und Integration 2022...*, s. 84.

31,2% respondentów było zdania, że wzajemne relacje uległy poprawie (w 2022 roku w grupie pierwszej było to 30,3%, w drugiej 68,7%), 43,5% – że nie uległy zmianom, zaś 25,3% oceniało, że sytuacja pod tym względem uległa pogorszeniu (2022, grupa pierwsza – 19,8%, grupa druga – 7,6). Jednocześnie aż 87,1% badanych deklaroowało zadowolenie ze swojej sytuacji życiowej (uwzględniono łącznie odpowiedzi „w pełni zadowolony” oraz „zadowolony w dużej części”), zaś jedynie 12,9% było odmiennego zdania (uwzględniono łącznie odpowiedzi „zadowolony w małym stopniu” oraz „w ogóle niezadowolony”). Dekadę później w pierwszej grupie imigrantów zadowolenie deklaroowało 53,5%, w drugiej – 69,8%<sup>21</sup>. Był to widoczny spadek w stosunku do badania z 2011 roku.

Dodatkowo w 2011 roku 64,6% imigrantów czuło się związanych z Austrią, zaś 35,4% – z państwem pochodzenia<sup>22</sup>. Mając na względzie ocenę procesów integracyjnych, warto odnotować, że dekadę po wdrożeniu NAPI odsetek deklarowanego przywiązania do państwa austriackiego ze strony imigrantów wzrósł. W odniesieniu do pierwszej z grup imigrantów 72,2% badanych podało, że czują się związani z państwem osiedlenia. W drugiej było to już 82%.

W 2011 roku 36,2% imigrantów zadeklarowało, że w Austrii czują się często lub dość często dyskryminowani. W 2021 roku takich odpowiedzi było już nieco więcej. Najgorzej przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do takich społeczności, jak Afgańczycy (44,7%), Turcy (43,6%), Rosjanie (40,4%) oraz Syryjczycy (39,5%)<sup>23</sup>. Najczęściej miało dochodzić do aktów dyskryminacyjnych w miejscu pracy (względnie w szkole) oraz w kontaktach z urzędami<sup>24</sup>. Wśród czynników warunkujących subiektywną ocenę respondentów można wymienić wiek, wykształcenie oraz sytuację materialną. Większy optymizm – zarówno wśród obywateli Austrii, jak i społeczności imigranckich – wykazywały przede wszystkim osoby młode, lepiej wykształcone oraz mające ustabilizowaną sytuację materialną.

## Zakończenie

W kontekście oczekiwań wobec *Narodowego Planu na rzecz Integracji* zasadnicze znaczenie ma dominujący w Austrii model polityki imigracyjnej. Pozwolenie na pobyt uzależnione jest od spełnienia istot-

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>22</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 91; *Migration und Integration 2022...*, s. 95.

<sup>23</sup> *Migration und Integration 2012...*, s. 95; *Migration und Integration 2022...*, s. 103.

<sup>24</sup> *Migration und Integration 2022...*, s. 105.

nych warunków. Dotyczą one przede wszystkim oceny przydatności imigrantów dla austriackiego rynku pracy, a ponadto zdolności przystosowania się do norm obowiązujących w społeczeństwie. Państwa stosujące taki model reprezentują doktrynę ograniczania imigracji, szczególnie z regionów, które zdecydowanie różnią się pod względem norm kulturowych oraz społecznych.

Zgodnie z obowiązującą doktryną, głównym oczekiwaniem wobec imigrantów w Austrii pozostaje wykorzystanie ich potencjału ekonomicznego. Aktywność na rynku pracy ma się przyczyniać do wyrównywania dysproporcji w wielu innych obszarach ujętych w NAPI, przyspieszyć sam proces integracyjny oraz zapewnić przychylność ze strony społeczeństwa austriackiego. Sprzyjać ma temu m.in. dobra znajomość języka niemieckiego. Zatem można powiedzieć, że priorytetowe obszary *Narodowego Planu na rzecz Integracji* stanowią edukacja oraz rynek pracy. W tym przypadku ocena efektywności polityki integracyjnej nie jest jednoznaczna. Mimo wdrożenia kompleksowych rozwiązań sytuacja na rynku pracy pozostaje dla imigrantów niekorzystna. Można dostrzec natomiast pewną poprawę w dziedzinie szkolnictwa. W dłuższej perspektywie może to przynieść wymierne efekty w przyszłości. Zwiększenie umiejętności językowych oraz podwyższenie poziomu wykształcenia imigrantów może być czynnikiem warunkującym poprawę parametrów w innych obszarach ujętych w NAPI. Mobilizacja zawodowa imigrantów oraz zapobieganie ich marginalizacji społecznej wiąże się jednak z dużymi kosztami, które stale rosną w związku ze zmieniającą się strukturą etniczną austriackiego społeczeństwa. Odsetek imigrantów stale i szybko rośnie. Znacząco wzrosły zatem koszty „utrzymania” cudzoziemców, a to z kolei w połączeniu z brakiem widocznych sukcesów integracji staje się przyczyną coraz głośniejszego artykułowanego niezadowolenia społecznego. Coraz większy pesymizm ze strony opinii publicznej może stać się istotną barierą utrudniającą integrację imigrantów oraz ich poprawne relacje z resztą społeczeństwa. Austriacy coraz częściej postrzegają realizację polityki integracyjnej jako problem i obciążenie dla budżetu państwa. Entuzjazm, który towarzyszył pierwszym latom realizacji NAPI, znacznie osłabł. Wśród imigrantów mamy do czynienia z większym optymizmem, choć w ostatnim okresie również i w tym przypadku można zauważyć pewne zmiany.

Uwzględniając powyższe uwagi, można uznać wstępnie postawioną hipotezę za nieprawdziwą. Wdrożenie w omawianym okresie kompleksowego planu integracji imigrantów nie przyczyniło się do znacznej poprawy ich sytuacji, a z pewnością do większej akceptacji ze strony austriackiego społeczeństwa. Nie można jednak traktować programu

integracyjnego za błąd. Jego efektywność należy rozpatrywać w szerszym kontekście. Nie można zapominać, że tłem dla pierwszej dekady realizacji kompleksowego planu integracji imigrantów w Austrii stał się tzw. kryzys migracyjny, pandemia oraz istotne zmiany na austriackiej scenie politycznej. Wszystkie te elementy wpłynęły na charakter debaty publicznej, a także na zaostrzenie wymogów prawnych w zakresie polityki imigracyjnej.

Niezależnie od uzyskiwanych danych statystycznych, za sukces należy uznać sam system raportowania i monitorowania *Narodowego Planu na rzecz Integracji*. Coroczne opracowania wnoszą znaczący wkład do debaty na temat polityki integracyjnej, zapewniając jej większy obiektywizm. Służą również do lepszego zarządzania procesami imigracyjnymi, umożliwiając kierunkowe działania w obszarach newralgicznych.

## Bibliografia

- Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl. I Nr. 100/2005.
- Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG), BGBl. I Nr. 75/1997.
- Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG), BGBl. Nr. 311/1985;
- Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhaltiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, IntG, BGBl. I Nr. 68/2017.
- Bundesgesetz, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert wird (Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998), BGBl. I, Nr 124/1998.
- Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 56/2018.
- Migrant Integration Policy Index, <http://www.mipex.eu/history> [10.08.2020].
- Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2012*, Wien 2012.
- Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2021*, Wien 2021.
- Migration und Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2022*, Wien 2022.
- Nationaler Aktionsplan für Integration*, Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/> (1.04.2019).
- Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008.

### The National Plan for Integration in Austria – expectations and effects

#### Abstract

The National Plan for Integration was announced in 2010. This is the first project of this type, which was to initiate permanent, comprehensive and monitored cooperation for the integration of immigrants in Austria. The research objective of the article was to

verify whether the expectations related to NAPI were met. For the purposes of the analysis, a hypothesis was formulated that the implementation of the program contributed to the improvement of the situation of immigrants living in Austria. In its verification, the method of comparative analysis was useful, which was used to diagnose the situation in the first years of the Plan's application, as well as after more than a decade of its application.

**Keywords:** Austria, immigration policy, integration, National Plan for Integration