

DYSKRYMINACJA I SEGREGACJA MIESZKANIOWA MIGRANTÓW - DOŚWIADCZENIA EUROPEJSKIE

Wstęp

Zagadnienie segregacji przestrzennej zainteresowało badaczy amerykańskich ponad pięćdziesiąt lat temu. Wtedy to powstawały w dużych amerykańskich miastach odrębne dzielnice zamieszkałe głównie przez migrantów. Po II wojnie światowej biali przedstawiciele klasy średniej masowo przenosili się na przedmieścia, w centrach miast pozostały różne grupy migrantów oraz osoby biedne. Zjawisko segregacji przestrzennej można obserwować na mniejszą skalę, również w niektórych krajach Europy Zachodniej.

Zamieszkiwanie tego samego terenu przez cudzoziemców różnej narodowości może skutkować różnymi formami koncentracji przestrzennej. Badacze definiują segregację przestrzenną jako nadreprezentacja grupy w poszczególnych częściach miasta i ich ograniczoną reprezentacją w innych obszarach¹. Może ona przybierać formę bardziej lub mniej skoncentrowane skupiska, enklawy oraz zamkniętego getta.

Waldinger terminem enklawa etniczna określa koncentrację imigrantów w ramach rozwiniętej wewnątrzgrupowej kooperacji ekonomicznej, obejmującej także zatrudnianie osób w obrębie tej samej grupy etnicznej.² Wg Peach o getcie możemy mówić w sytuacji kiedy jedna grupa imigrancka stanowi przynajmniej 60% populacji na danym obszarze oraz jednocześnie znaczna

¹ Peach 2009, Simpson 2004

² R. Waldinger (red.) Strangers at the Gates. New Immigrants in Urban America. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press 2001

część całej populacji z danego kraju zamieszkuje ten obszar³.

Segregacja przestrzenna dotyczy występowania różnych grup społecznej w przestrzeni miejskiej pomiędzy którymi nie zachodzi fizyczny kontakt. Segregacja społeczna związana jest z brakiem społecznych kontaktów między tymi grupami. Zjawisko segregacji często wiąże się nie tylko z koncentracją określonych grup na danych obszarach miasta, ale też o możliwym pokrywaniu się pewnych skupisk z obszarami ubóstwa, bezrobocia, przestępczości oraz innych patologii⁴.

Zjawisko segregacji może wpływać zarówno negatywnie jak pozytywnie na procesy integracji. Przykładowo, jak pokazały badania amerykańskie, przedstawiciele mniejszości etnicznych oraz imigranci pierwszego pokolenia tworzyli często własne zamknięte enklawy. Sytuacja ta wpływała negatywnie na ich motywację do nauki języka czy przyjmowania wzorców kultury państwa przyjmującego. Oczywiście, nie zawsze koncentracja terytorialna przedstawicieli grup mniejszościowych pociąga za sobą wykluczenie społeczne, ubóstwo i patologie. Koncentracja grupy mniejszościowej może ułatwiać np. znalezienie pracy⁵.

Według części badaczy segregacja przestrzenna grup ludności jest powiązana ze zróżnicowaniem cech społeczno-ekonomicznych, a zmiany w statusie społeczno – ekonomicznym mogą skutkować zmianą miejsca zamieszkania. Według innego podejścia najistotniejszym czynnikiem w omawianych procesach są kwestie etniczne. W badaniach europejskich częściej koncentrowano się natomiast na odmienności kulturowej i praktykach dyskryminacyjnych jako czynnikach determinujących powyższe procesy. W jeszcze innym podejściu zwraca się uwagę na wpływ na rozmieszczenie cudzoziemców w przestrzeni

³ C. Peach, „Does Britain have Ghettos?”. *Transactions of the Institute of British Geographers* 22 1996.

⁴ J. Malheiros, Ethnic cities: Residential Patterns in the Northern Europe and Mediterranean Metropolises – Implications for Police design, *International Journal of Population Geography* 2002

⁵ por. A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kepinska, A. Fihel, A. Piekut, *Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedlenczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce*, OBM, Warszawa 2007.

miejskiej czynników na poziomie makrostrukturalnym, takich jak: sytuacja na rynku pracy, polityka mieszkaniowa czy procesy transformacji gospodarczej⁶.

Niektóre analizy wskazują na wagę segmentacji rynku mieszkaniowego – imigranci koncentrują się w rejonach miasta, gdzie dostępny jest pewien rodzaj mieszkań: mieszkania socjalne lub te gorszej jakości wynajmowane od osób prywatnych⁷.

W tym miejscu warto zdefiniować kilka potencjalnych czynników segregacji mieszkaniowej imigrantów (tabela 1). Jednym z nich, jak już zostało wspomniane jest możliwość korzystania z nieformalnych sieci w celu znalezienia pracy, co może (ale nie musi) wpływać pozytywnie na sytuację imigrantów na rynku pracy. Innym czynnikiem jest łatwy dostęp do towarów i usług etnicznych. Ponadto, mieszkanie wśród osób mówiących tym samym językiem ogranicza chęć do nauki języka kraju przyjmującego bądź uzyskania w nim pełnej biegłości. Z drugiej jednak strony segregacja może być skutkiem braku możliwości zmiany zamieszkania co sprowadza nas do roli dyskryminacji na rynku mieszkaniowym. Dyskryminować mogą właściciele mieszkań – zarówno odmawiając wynajmu czy sprzedaży przedstawicielom mniejszości etnicznych (*opportunity/access denied*), jak i oferując im gorsze warunki (wyższą kaucję czy opłaty) (*opportunity/access constrained*). Dyskryminować mogą agencje i pośrednicy najmu, którzy mogą odmówić usługi czy zaoferować niekorzystną cenę lub lokale gorszej jakości (*opportunity/access constrained*), a także oferować mieszkania wyłącznie w określonych lokalizacjach, na przykład o niższym prestiżu czy wysokiej koncentracji przedstawicieli mniejszości etnicznych (*steering*). Dyskryminować mogą pracownicy banków decydujący o zdolności kredytowej, zarówno odmawiając kredytu, jak i oferując jego gorsze warunki⁸.

⁶ A. Grzymała-Kazłowska, A. Piekut, "Mała Ukraina" czy polskie Viettown? Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(30)/2007

⁷ A. Grzymała-Kazłowska, A. Piekut, "Mała Ukraina" czy polskie Viettown? Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(30)/2007

⁸ J. Yinger, *Closed Doors, Opportunities Lost: The Continuing Costs of Housing Discrimination*. New York, NY Russell Sage Foundation 1995.; K. Wysieńska, Dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne i kolor skóry na rynku mieszkaniowym – przegląd wyników testów dyskryminacyjnych na świecie, w Europie i w Polsce, ISP 2013

Tabela 1. Rynek mieszkaniowy – rodzaje nierównego traktowania

Podmioty dyskryminujące Formy dyskryminacji	Indywidualny właściciel	Pośrednicy	Instytucje Finansowe
odmowa udzielenia informacji lub odmowa wynajmu (sprzedaży)	✓	✓	x
udzielanie ograniczonych, niepełnych informacji	✓	✓	✓
oferowanie mieszkań w określonej lokalizacji	x	✓	x
oferowanie gorszych warunków finansowych transakcji	✓	✓	✓
oferowanie gorszych warunków prawnych transakcji	✓	✓	✓

Źródło: K. Wysieńska, A. Piłat (współpraca) Mieszkanie nie do wynajęcia. Dyskryminacja ze względu na pochodzenie narodowo-etniczne na rynku mieszkaniowym – wyniki testu dyskryminacyjnego, ISP 2013

Można wyróżnić dwa podejścia badawcze do związku dyskryminacji z segregacją przestrzenną. W pierwszym, dyskryminacja na rynku mieszkaniowym może wpływać na segregację mieszkaniową imigrantów. Drugie podejście podkreśla rolę własnych wyborów (self – selection)⁹. Istotny jest tutaj na przykład model segregacji Schellinga. Opisuje on sytuacje, w których segregacja pomiędzy dwiema grupami jest wynikiem preferencji indywidualnej do niebycia w mniejszości. Nawet jeśli członkowie grup wyróżnionych na podstawie jakiejś cechy (na przykład koloru skóry bądź pochodzenia narodowego) są otwarci na integrację, to spontaniczne interakcje i działania jednostek, które chcą

⁹ Residential Segregation and Immigrants' Satisfaction with the Neighborhood in Germany

przynajmniej w jakimś stopniu być otoczone osobami podobnymi do siebie, doprowadzają do wytworzenia się niezamierzonych wzorów separacji w strukturze społecznej¹⁰.

Na dyskusję na temat segregacji silnie wpływają wspomniane powyżej badania amerykańskie, które odnoszą się jednakże do innej specyfiki. W Europie nie mamy bowiem do czynienia z typowymi gettami a sama segregacja ma niższy poziom. Niniejszy raport będzie skupiać się na wybranych krajach UE takich jak: Holandia, Szwecja Wielka Brytania oraz Niemcy. W krajach tych cudzoziemcy są bardzo liczni i największe grupy imigranckie pochodzą zazwyczaj z miejsc odległych pod względem geograficznym i kulturowym.

NIEMCY

W przypadku miast niemieckich duży wpływ na ich strukturę mają migracje międzynarodowe, które uległy nasileniu po II wojnie światowej. Przez wiele lat napływ imigrantów do Niemiec nie był konsekwencją świadomie realizowanej polityki migracyjnej. Poczynając od lat 1950–1973, Niemcy skupiały się na aktywnym werbunku pracowników czasowych na podstawie umów bilateralnych (między innymi z Turcją, Hiszpanią, Grecją i Jugosławią). Imigranci Ci przyjeżdżali głównie do dużych miast, oferujących najwięcej miejsc pracy niewymagających dużych kwalifikacji, szczególnie w przemyśle przetwórczym. Z tego względu bardzo duży udział migrantów w strukturze zaludnienia ma miejsce w miastach przemysłowych południowej części RFN i Zagłębia Ruhry¹¹. Spory odsetek cudzoziemców notuje się także w “państwach – miastach”: w Hamburgu (14,5% cudzoziemców w stosunku do ogółu populacji), Berlinie (14%) oraz Bremie (12,9%)¹².

¹⁰ T. C. Schelling, *Micromotives and Macrobehavior*, New York 1978.

¹¹ M. Wójtowicz, N. Figórska, Zmiany liczby i poziomu segregacji obcokrajowców w Bremie oraz uwarunkowania ich rozmieszczenia przestrzennego, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ Kraków 2012

¹² M. Szaniawska-Schwabe, Polityka imigracyjna Republiki Federalnej Niemiec, Przegląd

Poza *gastarbeiterami* do Niemiec imigrowali tak zwani *aussiedlerzy*, czyli osoby, które udowodniły swoje niemieckie pochodzenie. Innym istotnym zjawiskiem był napływ migrantów przymusowych. Niepowodzenie polityki *Gastarbeiting* skutkowało zaostrzeniem polityki migracyjnej i zakończeniem procesu werbunkowego. Jednocześnie brak odpowiednich narzędzi, pomagających na przykład w nauce języka czy podnoszeniu kwalifikacji, skutkowało uformowaniem się dwóch równoległych społeczeństw oraz rosnącą liczbą bezrobotnych i wykluczonych migrantów (głównie pochodzenia tureckiego). Podczas gdy wysiedleńcom nadawano niemieckie obywatelstwo automatycznie, to przez długi czas utrudniano jego zdobycie *gastarbeiterom* i uchodźcom politycznym¹³. Obecnie największą grupę cudzoziemców stanowią Turcy (23%), Włosi (8%) i Polacy (7%)¹⁴.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w badaniach porównawczych na temat poziomu segregacji różnych grup etnicznych i narodowościowych miasta niemieckie cechują się relatywnie niewysokimi wskaźnikami segregacji przestrzennej, chociaż pomiędzy poszczególnymi jednostkami dają się zauważyć bardzo duże różnice¹⁵. Według Wojtowicza najwyższy wskaźnik segregacji notuje się w Dortmundzie, najniższy we Frankfurcie mimo, iż to miasto ma prawie dwukrotnie większy udział cudzoziemców w swojej strukturze demograficznej (24, 6% podczas gdy Dortmund 12,6). Średnim poziomem segregacji charakteryzują się natomiast miasta portowe, takie jak Brema, Hamburg czy Lubeka. Jak pokazuje przykład niemiecki, poziom segregacji nie zależy od odsetka cudzoziemców zamieszkujących dane miasto, ale od specyfiki rynku pracy, oraz tradycji migracji do tego kraju. Innymi słowy, miasta do których tradycyjnie kierowały się osoby o niskich kwalifikacjach cechują się wyższym wskaźnikiem segregacji niż te o bardziej zróżnicowanym rynku pracy. Co więcej dają się zaobserwować istotne różnice pomiędzy poziomem segregacji poszczególnych grup migrantów.

Zachodni, 4, Poznań 2009.

¹³ N. Cyrus, *Active Civic Participation of Immigrants in Germany*, Oldenburg 2005 – http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_4753_723492795.pdf [dostęp: 10 kwietnia 2012 roku].

¹⁴ por. A. Łada, J. Segeš Frelak (red.), *Znikająca granica*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

¹⁵ Ireland P., 2008, *Comparing Responses to Ethnic Segregation in Urban Europe*, *Urban Studies*, 45, 7.

Najwyższy poziom segregacji odnotowuje się wśród ludności tureckiej, co wynika m.in. z odmienności kulturowej oraz religijnej, pozycji na rynku pracy oraz dużego uzależnienia od nieformalnych sieci. W przypadku obywateli UE 25 oraz innych państw europejskich, nawet jeśli powyższe czynniki odgrywają na początku istotną rolę to z czasem ich znaczenie maleje i dana grupa ulega rozproszeniu. Imigranci (obywatele UE w mniejszym stopniu) koncentrują się często w centrum oraz dawnych dzielnicach przemysłowych oraz starych blokowiskach, opuszczanych przez ludność rodzimą co wynika również z ograniczonych możliwości finansowych¹⁶.

W Niemczech obecnie największą wagę przywiązuje się przede wszystkim do kwestii segregacji i integracji przestrzennej – plany zagospodarowania i odnowy miast mają się przyczyniać do wspierania integracji migrantów z lokalną społecznością, zwalczania uprzedzeń i rasizmu¹⁷.

SZWECJA

Do czasu drugiej wojny światowej Szwecja była krajem emigracji. Sytuacja zmieniła się w trakcie wojny, kiedy w Szwecji znalazło schronienie wiele grup narodowościowych, które uciekły przed prześladowaniami. W latach pięćdziesiątych oraz sześćdziesiątych Szwecja realizowała politykę migracyjną, która miała na celu rekrutację zagranicznej siły roboczej, głównie z Europy Południowej oraz Turcji. W konsekwencji Szwecja w ciągu niespełna 30 lat ściągnęła blisko 650 tysięcy osób. W kolejnych dekadach napływowi imigrantów sprzyjała niestabilna sytuacja na Bliskim Wschodzie oraz Bałkanach. Najliczniejsze grupy uchodźców, które przybyły do Szwecji w latach 80. i 90. XX wieku, to obywatele b. Jugosławii (ok. 93 tys.), Iranu (40 tys.), Iraku (25 tys.), Chile (25 tys.) oraz Kurdowie (20 tys.)¹⁸. Według aktualnych danych OECD w

¹⁶ M. Wójtowicz, *Obcokrajowcy w strukturze przestrzenno – funkcjonalnej wybranych miast niemieckich, Europa bez granic -nowe wyzwania*

¹⁷ A. Mikulska, *Rozwiązywanie problemów mieszkaniowych migrantów w wymiarze dyskryminacji i ksenofobii – działania i dobre praktyki w Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

¹⁸ M. Banaś, *Wielość kultur, różnorodność tradycji, jedno społeczeństwo. Szwedzki model polityki integracyjnej*, Instytut Studiów Regionalnych, Uniwersytet Jagielloński

przypadku Szwecji około 15% ludności (1,4 mln) było urodzonych za granicą¹⁹. Około 20% imigrantów pochodzi z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Zmiana charakteru migracji z zarobkowej na humanitarną nie pozostała bez wpływu na strukturę osadniczą imigrantów. Chociaż migranci już wcześniej koncentrowali się w stolicy i innych dużych miastach takich jak Göteborg i Malmö, trend ten został jeszcze bardziej wzmocniony w latach osiemdziesiątych. Ze względu na dramatyczną sytuację socjalną w niektórych lokalizacjach o dużej koncentracji uchodźców od 1985 r. wprowadzono zmiany w polityce migracyjnej w wyniku której uchodźcy nie mogli się już osiedlać w dowolnym miejscu. Polityka w odniesieniu do uchodźców była od wtedy realizowana w ramach umów zawieranych z władzami lokalnymi, które regulowały nie tylko kwestę lokalizacji, ale również liczbę uchodźców, ich pochodzenie, status rodzinny itp²⁰.

Pomimo realizacji polityki „rozproszenia”, koncentracja migrantów w rejonie Sztokholmie, Göteborgu i Malmö uległa nasileniu w latach osiemdziesiątych i pięćdziesiątych osiągając na peryferiach 90 – 100%. Nawet w okresie boomu gospodarczego z końca 1980 roku, kiedy poziom bezrobocia spadł do poziomu 1 – 2 %, uchodźcy zamieszkujący te obszary napotykali trudności ze znalezieniem pracy.

Segregacja przestrzenna oraz dyskryminacja mieszkaniowa utrzymująca się w niektórych regionach hamuje proces integracji cudzoziemców. Badacze zjawiska podkreślają, iż trudności w znalezieniu mieszkania wpływają negatywnie na mobilność migrantów na rynku pracy, w tym na zatrudnienie oraz sytuację finansową. Co więcej zmusza migrantów do mieszkania w mniej atrakcyjnych dzielnicach oraz wpływa na wyniki w nauce. Testy dyskryminacyjne przeprowadzone w Sztokholmie, w ramach których stworzono cztery typy aplikantów – dwie kobiety i dwóch mężczyzn o szwedzkim i arabskim pochodzeniu etnicznym, potwierdziły występowanie dyskryminacji w przypadku

¹⁹ www.oed.org

²⁰ R. Andersson, Ethnic Residential Segregation and Integration Processes in Sweden, w: Karen Schönwälder Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden, Social Science Research Center, Berlin 2007

osób o arabskich nazwiskach na przedmieściach oraz miastach satelickich, a nie w samym, gęsto zaludnionym centrum²¹.

Dużo o kwestiach mieszkaniowych mówi struktura własności nieruchomości - ponad połowa Szwedów jest właścicielami domu lub mieszkania, w porównaniu do 25% migrantów, którzy najczęściej pozostają najemcami²². Według dostępnych danych wśród osób z krajów Europy Zachodniej widoczny jest wysoki wskaźnik udziału w rynku pracy oraz niski poziom segregacji mieszkaniowej. Problemy z integracją na rynku pracy i wysoki poziom segregacji mieszkaniowej są charakterystyczne dla osób z krajów pozaeuropejskich oraz muzułmańskiego pochodzenia. Jednocześnie jednak trzeba podkreślić, że getta i enklawy etniczne nie istnieją w Szwecji, aczkolwiek lokalne skupiska o charakterze typowym dla enklawy można znaleźć w kilku lokalizacjach. Małe skupiska są dość powszechne i jak prognozują badacze wykazują tendencję do wyludniania gdy wygaśnie imigracja z danego kraju²³.

HOLANDIA

Na początku 2012 roku w Holandii mieszkało było 3,5 mln imigrantów, co stanowi 21% ludności tego kraju. Największe grupy imigrantów pochodzą z Turcji (393 000), Indonezji (378 000) i Niemiec (377 000). Imigracja do Holandii rośnie systematycznie od 2005 roku, na co wpływa przede wszystkim imigracja z nowych krajów UE, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku²⁴.

Według analizy przygotowanej przez G. Bolt, R. van Kempen i M. van Ham następujące grupy imigrantów skupiają się głównie w dużych miastach –Turcy, Surinamczycy, Marokańczycy oraz obywatele b. Antyli Holenderskich. Podczas gdy tylko 13 procent Holendrów żyje w Amsterdamie, Rotterdamie, Utrechcie lub

²¹ R. Bengtsson, J. Iverman, Björn Tyrefors Hinnerich, Applied Economics Letters Gender and ethnic discrimination in the rental housing, 2011 market

²² M. Banaś, *Wielość kultur...op.cit*

²³ R. Andersson, Ethnic Residential Segregation and Integration Processes in Sweden, w: Karen Schönwälder

Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden, Social Science Research Center, Berlin 2007

²⁴ www.oecd.org

Hadze, ponad połowa migrantów z Surinamu i Maroka oraz ponad 1/3 Turków i osób z Antyli zamieszkuje te miasta. Jednak jak wskazują badacze trend ten w ostatnich latach ulega zahamowaniu, m.in. ze względu na spadek atrakcyjności dużych miast oraz procesy suburbanizacji²⁵.

Porównanie wskaźników segregacji między poszczególnymi latami oraz między miastami pokazuje istotne różnice pomiędzy Turkami i Marokańczykami a osobami pochodzącymi z Surinamu oraz Antyli. Pierwszą grupę cechuje dużo wyższy poziom segregacji. Do końca lat dziewięćdziesiątych widoczne były duże różnice pomiędzy Rotterdamem i Hagą a Amsterdamem i Utrechtem. W pierwszej grupie indeks segregacji był wyższy (z wyjątkiem Antyli, którzy koncentrowali się w Amsterdamie), w dużej mierze dlatego, iż niewielu imigrantom udało się przenieść się do powojennych osiedli na obrzeżach miast. W latach dziewięćdziesiątych przenoszenie się do powojennych dzielnic był kontynuowany co w konsekwencji doprowadziło do spadku segregacji. W Hadze trend ten uległ zahamowaniu i jest to obecnie miasto z największym indeksem segregacji. Z drugiej strony w Rotterdamie proces ten nie różnił się prawie od Amsterdamu i Utrechtu. W tych dwóch miastach proces suburbanizacji wśród omawianych grup rozpoczął się wcześniej i w efekcie zamieszkują oni miasta bardziej równomiernie. W porównaniu z dużymi miastami, indeks segregacji w średnich miastach (> 100000 mieszkańców) jest na ogół niższy²⁶.

WIELKA BRYTANIA

Polityka migracyjna Wielkiej Brytanii ma bogate tradycje sięgające końca XIX wieku. Po II wojnie światowej, aż do lat sześćdziesiątych rząd brytyjski prowadził liberalną politykę imigracyjną: cudzoziemcy rekrutujący się z byłych kolonii Korony Brytyjskiej, a także z krajów Wspólnoty Narodów mogli osiedlać się w Wielkiej Brytanii. Napływ był kontrolowany, ale nie ograniczano go ze względu na niesłabnący popyt na cudzoziemską siłę roboczą. W latach 60. wprowadzono bardziej restrykcyjne przepisy, zwłaszcza w stosunku do nie-białej imigracji. Na

²⁵ G. Bolt, R. van Kempen i M. van Ham, *Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation Relocation Dynamics and Housing Policy*, Urban Studies 2008

²⁶ G. Bolt, R. van Kempen i M. van Ham, *Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation Relocation Dynamics and Housing Policy*, Urban Studies 2008

początku lat 90. Wielka Brytania była uznawana za kraj, któremu udało się realizować politykę „zero imigracji”. Napływ ludności ograniczony został do napływu uchodźców oraz członków rodzin przebywających w Wielkiej Brytanii. Jednakże wkrótce polityka została znów zmieniona, m.in. ze względu na rozwój gospodarczy. W 2004 r. otwarto rynek pracy dla obywateli nowych państw członkowskich²⁷.

Liczba imigrantów w Wielkiej Brytanii gwałtownie wzrosła od około 80.000 w 1951 roku do 4,6 mln w roku 2001. Skupiają się oni w następujących regionach Anglii i Walii: Greater London, the West Midlands, East Midlands, North West, Yorkshire i Humber. Osoby z Karaibów, które często przyjeżdżały indywidualnie do Wielkiej Brytanii i mówiły w j. angielskim znajdowały zatrudnienie w usługach w Londynie i Birmingham. Sikhowie i Pakistańczycy (często nie posługujący się j. angielskim) byli zatrudnieni w przemyśle produkcyjnym (Midlands) oraz tekstylnym na północy wokół aglomeracji Manchesteru i Leeds/ Bradford²⁸.

Migracja z Karaibów była bardziej zrównoważona pod względem płci podczas gdy grupy z Azji Południowej były zdecydowanie zdominowane przez mężczyzn, aż do wprowadzenia restrykcji w polityce migracyjnej z 1960 i 1970, które zmusiły ich do sprowadzenia rodzin do Anglii. Migranci z Bangladeszu, którzy przyjechali później niż omawiane grupy koncentrowali się w Londynie, w biedniejszych wschodnich dzielnicach gdzie pozostają do dzisiaj.

Nawet w skali regionalnej, kontrast między mniejszością pakistańską oraz innymi grupami jest uderzający. Jedna trzecia tej ludności mieszka bowiem w regionie North East, North West and Yorkshire w porównaniu z 13 procent osób pochodzenia indyjskiego. Pakistańczycy byli bowiem zatrudniani w aglomeracjach Manchesteru i Leeds / Bradford w latach 1950 i 1960, aby uratować upadające zakłady włókienniczych, które nie wytrzymały jednak konkurencji ze strony państw pozaeuropejskich co skutkowało wysokim bezrobociem.

²⁷ A. Fihel, E. Piętka, Funkcjonowanie polskich migrantów na brytyjskim rynku pracy, OBM Warszawa 2007.

²⁸ C. Peach, Sleepwalking into Ghettoisation? The British Debate over Segregation 7 w: Karen Schönwälder Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden, Social Science Research Center, Berlin 2007

Jak pokazują analizy porównujące sytuacje z 1991 oraz 2001 segregacja ludności pochodzącej z Karaibów jest stosunkowo niska i maleje od lat sześćdziesiątych. Jednocześnie, o ile segregacja wśród innych grup w analizowanym okresie malała to pozostaje bardzo wysoka wśród osób z Bangladeszu i wysoka wśród Pakistańczyków²⁹.

POLSKA

Polska wciąż stanowi kraj emigracji netto, w którym odsetek osiadłych cudzoziemców jest najniższy w Europie, liczba imigrantów w Polsce jednak rośnie. Napływ imigrantów ma miejsce przede wszystkim do województwa mazowieckiego, w tym do aglomeracji Warszawskiej, która przyciąga najróżniejsze grupy migrantów, zarówno nielegalnych, którzy znajdują zatrudnienie w pracach niewymagających dużych kwalifikacji oraz wysokiej klasy specjalistów oraz przedsiębiorców.

Według raportu OECD 38,1% imigrantów w Polsce żyje w mieszkaniach przeludnionych w porównaniu do średniej OECD wynoszącej 20%. Co więcej, opłaty mieszkaniowe imigranckich gospodarstw domowych są najwyższa w Polsce, Kanadzie i Wielkiej Brytanii. W Polsce stanowią prawie 50% dochodu w przypadku imigrantów i 20% w przypadku Polaków. Dla porównania, średnia w krajach OECD wynosi 18% dla imigrantów, oraz 13% dla ludności rodzimej³⁰.

Czy cudzoziemcy w Polsce są mogą liczyć na wsparcie w najmie i kupnie mieszkania? Problemy mieszkalnictwa socjalnego w Polsce przekładają się niestety na trudną sytuację cudzoziemców, z których tylko wybrane kategorie mają dostęp do mieszkalnictwa społecznego. Osoby ubiegające się o nadanie statusu uchodźcy – na czas procedury mają zapewnione miejsce w ośrodkach dla uchodźców. Poza możliwością zakwaterowania w ośrodkach otwartych, istnieje system tzw. świadczeń pozaośrodkowych, dzięki którym cudzoziemcy

²⁹ C. Peach, Sleepwalking into Ghettoisation? The British Debate over Segregation 7 w: Karen Schönwälder Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden, Social Science Research Center, Berlin 2007

³⁰ Housing, in Settling, OECD Indicators of Immigrant Integration 2012, OECD 2012

mogą wynająć mieszkanie na wolnym rynku. Na pomoc w znalezieniu schronienia liczyć mogą także ofiary handlu ludźmi. Innym kategoriom cudzoziemców pomoc mieszkaniowa po przyjeździe do Polski nie przysługuje. Tym samym obywatele państw trzecich jeśli nie posiadają zezwolenia na osiedlenie są wykluczeni ze społecznej polityki mieszkaniowej³¹.

Pionierskie badania prowadzone przez A. Grzymałę-Kazłowską oraz A. Piekut, które dotyczyły grupy migrantów z Wietnamu i Ukrainy w Warszawie pokazały większy stopień koncentracji i centralizacji wśród pierwszej grupy. Co więcej w jej przypadku daje się zauważyć załężki koncentracji przestrzennej na terenie gminy Warszawa oraz, w znacznie mniejszym stopniu, na obszarze innych gmin znajdujących się w pobliżu stolicy. Należy jednak podkreślić, iż nasycenie przedstawicielami mniejszości wietnamskiej jest mimo wszystko bardzo niskie i nie mamy do czynienia ze skupiskami etnicznymi³².

Według wyników testów dyskryminacyjnych przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w 2013 r. migranci (testerzy odmienni etnicznie i kulturowo) spotkali się z gorszym traktowaniem w porównaniu z Polakami (testerami polskimi i imigrantami etnicznie) już na etapie poszukiwania mieszkania. Gorsze warunki finansowe zaproponowano Wietnamczykom w dwóch miastach Łodzi i w Warszawie. W stolicy zaobserwowano też najwyższy poziom dyskryminacji w jej skrajnej formie co nie oznacza jednak, że dyskryminacja w tych miastach i w innych obszarach lub w innych formach nie występuje. Według auterek badania potrzebne są działania na rzecz podniesienia świadomości prawa w zakresie dotyczącym zawierania umów najmu i zameldowania na pobyt czasowy³³.

DZIAŁANIA MAJĄCE NA CELU OGRANICZENIE SEGREGACJI MIESZKANIOWEJ

³¹ K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011.

³² A. Grzymała-Kazłowska, A. Piekut, "Mała Ukraina" czy polskie Viettown? Społeczno-przestrzenne wzory zamieszkiwania imigrantów w metropolii warszawskiej, *Studia Regionalne i Lokalne* Nr 4(30)/2007

³³ K. Wysieńska, *Dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne i kolor skóry na rynku mieszkaniowym – przegląd wyników testów dyskryminacyjnych na świecie, w Europie i w Polsce*, ISP 2013.

Sytuacja mieszkaniowa migrantów nie jest nie tylko wynikiem wyborów samych migrantów, lecz także tego, jak są traktowani przez społeczeństwo przyjmujące, biorąc pod uwagę realizowaną wobec nich politykę społeczną i poziom akceptacji ze strony społeczeństwa przyjmującego.

Pomimo zgody co do negatywnych skutków segregacji mieszkaniowej, kraje europejskie różnią się istotnie pod względem prowadzonych działań mających na celu zwalczania segregacji. Różnice te wynikają m.in. z polityki mieszkaniowej, różnych poglądów na temat przyczyn segregacji mieszkaniowej oraz sytuacji migracyjnej danego kraju.

Na podstawie dostępnej literatury można wyróżnić kilka rodzajów działań mających na celu zwalczanie segregacji. Jednym z nich jest przykładowo amerykańska polityka rozproszenia budownictwa socjalnego, tak aby nie koncentrowało się ono w najbardziej niebezpiecznych obszarach. Programy tego typu są jednak bardzo trudne do realizowania, m.in. ze względu na niechęć władz lokalnych³⁴.

Innym działaniem mającym na celu desegregację jest finansowanie/współfinansowanie wynajmu wśród gospodarstw domowych z niskimi dochodami w celu rozszerzenia opcji mieszkaniowych. W zależności od kraju wsparcie tego typu można otrzymać wynajmując mieszkanie prywatne bądź socjalne. Tzw. vouchery mieszkaniowe nie są natomiast powiązane z wysokością najmu i ich beneficjenci sami decydują w jakim mieszkaniu będą mieszkać. Pomimo, iż dopłaty tego typu nie były wprowadzone w celu bezpośredniego zwalczania segregacji to z pewnością ją ograniczają.

Rozwiązaniu problemu segregacji mogą służyć odpowiednio zaprojektowane procedury przydziału mieszkań, dzięki którym etniczne mniejszości są bardziej rozproszone. Przykładowo, kilka miast w Europie (jak Rotterdam, Birmingham, Berlin i Frankfurt) wdrożyło systemy kwot, powyżej których mniejszości etniczne nie mogły osiedlić się w danej dzielnicy.

³⁴ G. Bolt Combating residential segregation of ethnic minorities in European cities, Journal of Housing and the Built Environment, 24.

Warto tutaj podkreślić iż polityka „social mixing” czyli planowe rozpraszanie ludności w obrębie osiedla/miasta w celu osiągnięcia desegregacji lub uniknięcia segregacji budzi liczne kontrowersje. Poza oczywistym faktem, iż działania te budzą wątpliwości natury moralnej, według badaczy zjawiska niekoniecznie ułatwiają integrację, samo mieszkanie obok siebie bowiem nie wystarcza i może skutkować wykluczeniem³⁵. Prowadzi bowiem często do izolacji m.in. w wyniku wykluczenia z sieci społecznych. Co więcej, mniejszości, objęte takimi działaniami muszą też często czekać dłużej na mieszkanie w porównaniu do ludności rodzimej³⁶.

Co więcej, pytanie jakie się pojawia w tym kontekście to czy taka sytuacja może być postrzegana jako dyskryminacja? Na to pytanie nie ma jasnej odpowiedzi, bowiem z jednej strony polityka social mix zapobiega marginalizacji, ale z drugiej niesie za sobą ryzyko napięć społecznych z uwagi na sztuczne i planowe tworzenie wielokulturowych osiedli. Z pewnością działania w ramach polityki social mix powinny być prowadzone przy zaangażowaniu obydwu stron i za obopólną zgodą³⁷.

Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, (od 2007 Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej), opracowało klasyfikację inicjatyw i dobrych praktyk z zakresu mieszkalnictwa, która wyróżnia trzy rodzaje inicjatyw: inicjatywy wywierające wpływ na postawy, inicjatywy zwiększające możliwość wyboru miejsca zamieszkania i dostęp do mieszkań, inicjatywy poprawiające warunki mieszkaniowe. Do przykładowych działań można zaliczyć chociażby poradnictwo i inne formy pomocy osobom indywidualnym, np. udzielanie porad prawnych, reprezentowanie w sądzie czy też pomoc w zbieraniu dowodów

³⁵ A. Mikulska, Rozwiązywanie problemów mieszkaniowych migrantów w wymiarze dyskryminacji i ksenofobii – działania i dobre praktyki w Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

³⁶ Munch, S. “It’s all in the mix”: constructing ethnic segregation as a social problem in Germany. *Journal of Housing and the Built Environment*

³⁷ K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2011, C. Johnston, *Housing policy and social mix: an exploratory paper*, Shelter, NSW, Sydney 2002, F. Da Fonesca Feitor, A.

Wissmann, *Social mix policy approaches to urban segregation in Europe and the United States*, ZEF Bonn 2006.

wykazujących dyskryminację, mediacje między właścicielami a potencjalnymi wynajmującymi. Inne projekty dotyczą relacji między sąsiedzkich, zachęcania do aktywności lokalnej oraz działania niwelujące podziały przestrzenne. Oddzielną grupę stanowią projekty prowadzone „prewencyjnie” w miejscach, do których migranci mają dopiero przybyć, np. ma zostać ulokowany ośrodek dla uchodźców³⁸.

³⁸ A. Mikulska, Rozwiązywanie problemów mieszkaniowych migrantów w wymiarze dyskryminacji i ksenofobii – działania i dobre praktyki w Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM MIGRACJI

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wydawca:

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
PROGRAM MIGRACJI

Publikacja powstała w ramach projektu: Mój dom – Twój dom? Badanie zagrożeń w integracji cudzoziemców w Polsce

Grantodawca: Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżet państwa.

Opinie wyrażone w publikacji nie są opiniami Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Wyłączna odpowiedzialność spoczywa na autorze. Komisja Europejska i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania udostępnionych informacji.



© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wydawca:
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl www.isp.org.pl