



WiseEuropa

HOSPITABLE POLAND 2022+

How to wisely support
Poland and Poles in helping
people fleeing the war
in Ukraine?

Maciej Bukowski, Maciej Duszczyk (red.)

GOŚCINNA POLSKA 2022+

Jak mądrze wesprzeć
Polskę i Polaków w pomocy
osobom uciekającym
przed wojną w Ukrainie?

ГОСТИННА ПОЛЬЩА 2022+

Як мудро підтримати
Польщу у прагненні
допомогти особам,
що тікають від війни
в Україні?

GOŚCINNA POLSKA 2022+

Jak mądrze wesprzeć
Polskę i Polaków w pomocy
osobom uciekającym
przed wojną w Ukrainie?

Praca zbiorowa pod redakcją Macieja Bukowskiego i Macieja Duszczyka

Zespół projektowy:

Marek Balicki, Maria Baran, Jakub Bińkowski, Olga Bochkar, Michał Boni, Maciej Bukowski, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Iwona Ciećwierz, Maciej Duszczyk, Olgierd Roman Dziekoński, Tomasz Gajderowicz, Marta Gorczyńska, Halina Grzymała-Moszczyńska, Maciej Jakubowski, Paweł Kaczmarczyk, Witold Klaus, Adam Kozierkiewicz, Iuliia Lashchuk, Radomir Matczak, Jacek Michałowski, Jakub Michałowski, Ignacy Niemczycki, Robert Pater, Oleksandr Pustovy, Michał Sęk, Filip Szulik-Szarecki, Rafał Trzeciakowski, Jędrzej Witkowski, Jerzy Wiśniewski, Jan Jakub Wygnański

WPROWADZENIE	7
Rozdział 1: IMIGRANCY I UCHODŹCY WOJENNI A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI	15
Rozdział 2: RYNEK PRACY I GOSPODARKA	29
Rozdział 3: MIESZKANIA I AKOMODACJA	39
Rozdział 4: EDUKACJA	57
Rozdział 5: OCHRONA ZDROWIA I INNE USŁUGI PUBLICZNE	71
Rozdział 6: ADMINISTRACJA I PRAWO	85
Rozdział 7: RZĄD, SAMORZĄD I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE WOBEC KRYZYSU	95
Rozdział 8: POLITYKA INTEGRACYJNA	105
Rozdział 9: DEZINFORMACJA I CYBERBEZPIECZEŃSTWO	119
ZESPÓŁ PROJEKTOWY	135

WPROWADZENIE

Maciej Bukowski

Maciej Duszczyk

Poparcie i zaangażowanie społeczeństwa polskiego dla sprawy ukraińskiej jest jednoznaczne. Jednocześnie na fali entuzjazmu i woli trzeba pamiętać, jak duże wyzwania czekają w tak praktycznych sferach, jak rynek pracy, edukacja, ochrona zdrowia czy mieszkalnictwo.

W chwili, kiedy piszemy te słowa, upływa już ponad sto dni od ponownej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Jest to także ósmy rok walki Ukraińców w obronie własnej wolności, demokracji i prawa do samostanowienia. Początkiem wojny rosyjsko-ukraińskiej nie była bowiem ofensywa armii rosyjskiej na Kijów, wschód i południe Ukrainy, rozpoczęta w końcu lutego 2022 roku, lecz o osiem lat wcześniejsza wojna, w wyniku której Rosja przejęła kontrolę nad Krymem oraz częścią południowowschodnich Obwodów Ukrainy: Donieckim i Ługańskim.

Jak zauważyła Hannah Arendt w swoim eseju „No longer and Not Yet”, dramatyczne momenty naszej historii, dające początek nowej rzeczywistości, wiążą się często z powstaniem świata „pomiędzy”, istniejącego przejściowo, którego tymczasowość nie jest zarazem zauważana przez współczesnych. W świecie tym pewna epoka już przeminęła, lecz nowa się jeszcze nie narodziła, a ludzie w nim żyjący nie przyjmują do wiadomości sygnałów zwiastujących nadchodzący koniec. Zdaniem Hanny Arendt właśnie takim światem było dwudziestolecie, zawieszane pomiędzy Wielką Wojną kończącą dziewiętnastowieczny koncert mocarstw, a dwubiegunowym światem Zimnej Wojny powstałym po 1945 roku. Taką przejściową epoką mógł być także świat ukształtowany na przełomie XX i XXI wieku wraz z upadkiem systemu komunistycznego. Wielu myślało o nim jako o symbolicznym „końcu historii”, w którym jedynie kwestią czasu jest, gdy wszystkie państwa europejskie i większość państw świata zaadaptuje się do porządku liberalnego ukształtowanego na Zachodzie po drugiej wojnie światowej. Tak się w istocie stało w przypadku państw Europy Środkowej i Republik Bałtyckich, a także Ukrainy, która mimo znacznie bardziej kłopotliwej transformacji gospodarczej, obrała ostatecznie, po dwóch pokojowych rewolucjach demokratycznych, jednoznacznie prozachodni, a w praktyce prounijny kierunek reform.

Wbrew nadziejom, a może złudzeniom – elit i społeczeństw zachodnich, zupełnie inną ścieżką podążała Rosja. Po początkowym flircie z demokracją elity polityczne Federacji Rosyjskiej pod przywództwem Władimira Putina zaczęły z jednej strony zacieśniać autokratyczną kontrolę nad własnym społeczeństwem, a z drugiej – poprzez intensywne zbrojenia, korumpowanie elit państw ościennych, działania propagandowe i kolejne, relatywnie małe, konflikty zbrojne – dążyć do rewizji porządku międzynarodowego, jaki ukształtował się po rozwiązaniu Związku Radzieckiego w roku 1991. Podobnie jak ludzie żyjący w dwudziestoleciu międzywojennym, duża część mieszkańców USA czy zachodniej i środkowej Europy – tak tych, w których liberalna demokracja ugruntowała się w pierwszej połowie XX wieku, jak i tych, które zbudowały ją w latach 70. XX wieku, czy tych, które przywróciły ją dopiero po wyzwoleniu się spod kontroli ZSRR w roku 1989, nie uważała rewanżystowskich działań Rosji za groźne dla nich samych. Przewaga gospodarcza i militarna Unii Europejskiej i NATO była bowiem tak przytłaczająca, że nawet kolejne kryzysy, z jakimi musiał mierzyć się świat Zachodu: zamachy terrorystyczne kierowane przez Al-Ka'idę, Wielka Recesja roku 2008, kryzys zadłużeniowy w strefie euro roku 2012, kryzys migracyjny lat 2015/16, czy pandemia COVID-19, nie zachwiały pewnością siebie państw rozwiniętych, dla których jakakolwiek próba rewizji granic wydawała się nie do pomyślenia.

Postawę tę zmieniła dopiero napaść Rosji na Ukrainę w roku 2014. Mimo że wojna ta nie była pierwszą agresją rosyjską na suwerenne państwo po roku 1991, była pierwszą, która włączyła dzwonki alarmowe w gabinetach elit zachodnich. Dzwonki te były jednak stosunkowo słabe – na Rosję nałożono relatywnie mało dotkliwe sankcje, a pomoc wojskowa, finansowa i instytucjonalna dla Ukrainy – choć wyraźnie większa niż w okresie wcześniejszym – nadal nie brała w pełni pod uwagę możliwości dalszej eskalacji konfliktu. Pełzający charakter wojny na Donbasie oraz pozory, jakie stwarzała Rosja, powodowały bowiem, że większość zachodniej – w tym polskiej – opinii publicznej nie traktowała wydarzeń na Ukrainie jako procesów zagrażających im bezpośrednio w podobny sposób jak kryzys migracyjny w Europie Południowej, pandemia COVID-19 czy zachwianie w strefie euro w wyniku kłopotów gospodarczych Grecji. Demokratyczni politycy, skoncentrowani na problemach wewnętrznych, nie czuli potrzeby poważnego zmierzenia się z wyzwaniem powstrzymania rosyjskiego rewanżyzmu i zapobieżenia pełnoskalowej wojny w Europie, której wybuchu nie traktowano jako bardzo prawdopodobnego scenariusza. Nakłady na armię nie wzrosły, kontynuowano budowę infrastruktury podnoszącej stopień uzależnienia Unii Europejskiej

od importu gazu i – w mniejszym stopniu – ropy naftowej z Rosji. Utrzymywano także normalne relacje z Rosją, a jej pozycja międzynarodowa nie uległa istotnemu osłabieniu, mimo szeregu innych działań destabilizujących ład światowy: zabójstw i próby zabójstw poprzez m.in. otrucie kilku osób szukających azylu na Zachodzie, wysadzenia magazynów amunicji w Czechach, wysłania sił zbrojnych do Syrii, co z wielokrotnością liczbę uchodźców z tego kraju do Europy, czy zestrzelenia holenderskiego samolotu pasażerskiego nad Ukrainą.

Pasywna postawa była także udziałem Polski. Krajowe elity polityczne deklarowały co prawda częściej niż w wielu innych stolicach UE świadomość narastającego zagrożenia rosyjskiego, lecz zarazem podejmowały podobnie ograniczone, niekonsekwentne, niepełne i spóźnione działania prewencyjne. Nakłady na armię wzrosły nieznacznie, lecz proces modernizacji sprzętowej nie przyspieszył. Polska zaczęła przygotowywać się do uniezależnienia się od importu gazu z Rosji wcześniej niż inne kraje, lecz budowa odpowiedniej infrastruktury rozciągnęła się na kilkanaście lat, a kolejne rządy znacznie chętniej wspierały elektrownie gazowe niż źródła odnawialne czy elektrownię jądrową, której potrzebę wprowadzenia do systemu energetycznego zapowiadano wielokrotnie, ale której budowy nie rozpoczęto. Jeszcze wolniej przebiegały procesy dywersyfikacji dostaw paliw płynnych, a Polska pozostała jednym z najbardziej uzależnionych od importu rosyjskiej ropy państw Unii Europejskiej.

Brak determinacji do działań wzmacniających odporność na wypadek konfliktu dotyczył także obszaru migracji. Polska odmówiła wsparcia innym państw UE w akomodacji skutków kryzysu syryjskiego, ignorując rolę jaką w jego wybuchu odegrała Rosja. Ponieważ nie przewidywano pojawienia się podobnego zjawiska u granic Polski, zrezygnowano ze sformułowania krajowej strategii migracyjnej. W efekcie polskie regulacje dotyczące polityki migracyjnej są rozproszone i nie stanowią całościowego i systemowego podejścia, dzięki któremu państwo mogłoby elastycznie i właściwie odpowiadać na wyzwania w tym obszarze funkcjonowania. Tymczasem Polska przekształciła się z typowego państwa emigracyjnego w imigracyjne, gdzie populacja cudzoziemców, jeszcze przed 24 lutego 2022 roku wynosiła ponad 5 procent całości mieszkańców Polski. Gdy do kryzysu migracyjnego doszło u naszych granic w roku 2021 w następstwie hybrydowych działań rządu Białorusi, operującego prawdopodobnie w porozumieniu z Federacją Rosyjską, działania polskich służb musiały być w dużym stopniu improwizowane i prowadzone przy użyciu nieadekwatnie przygotowanej infrastruktury, sił porządkowych i ram instytucjonalnych. Do tego zburzono tak konieczne zaufanie pomiędzy organizacjami pozarządowymi a Strażą Graniczną. Nawet pozytywne zjawisko jakim było otwarcie po roku 2014 polskiego rynku pracy dla potrzebujących wsparcia ekonomicznego obywateli Ukrainy i Białorusi, było w dużej mierze przypadkowe. Bardzo liberalny system zatrudniania osób z krajów Partnerstwa Wschodniego powstał bowiem w Polsce nie jako odpowiedź na działania Rosji zmierzające do stłumienia pokojowych, prozachodnich demokratycznych rewolucji w tych krajach, lecz jako próba rozwiązania problemów krajowego sektora rolnego. Tylko zbieg okoliczności spowodował, że system uproszczonych zezwoleń na pracę stał się właściwą odpowiedzią na znacznie większe spektrum wyzwań, jakie dotknęły polską i ukraińską gospodarkę po roku 2014.

Punktem zwrotnym w tej pasywnej postawie – tak Polski jak i innych państw OECD – stała się inwazja na Ukrainę regularnej armii rosyjskiej, rozpoczęta 24 lutego 2022 roku. Była ona szokiem zarówno dla zwykłych obywateli, jak i elit politycznych państw UE i NATO, które zrozumiały, że wojna z roku 2014 była zaledwie pierwszym akordem wieloletniego konfliktu, między kolektywnym Zachodem a rewanżystowską Rosją, a jego wynik może rozstrzygnąć o kształcie przyszłego, wieloletniego ładu międzynarodowego na kontynencie. Pomoc militarną i ekonomiczną dla Ukrainy wielokrotniono udzielając jej także jednoznacznego wsparcia politycznego. Granice Unii Europejskiej zostały otwarte dla osób, uciekających przed wojną w Ukrainie, których miliony – przede wszystkim kobiet i dzieci – przekroczyły granice Polski, Słowacji, Rumunii, Mołdawii i Węgier. Na Rosję nałożono bezprecedensowe sankcje gospodarcze i polityczne, których zadaniem ma być znaczące osłabienie zdolności tego państwa do skutecznego prowadzenia działań wojennych w perspektywie kilkuletniej oraz spowodowanie, że ponowne wywołanie pełnoskalowej wojny w Europie będzie przez wiele lat niemożliwe. Po ponad trzech miesiącach działań

wojennych w Ukrainie, trudno jest wciąż ocenić, na ile ta pomoc jest wystarczająca. Rozstrzygnięcie wojny wciąż nie jest pewne, a rządy państw demokratycznych są nieustannie krytykowane za zbyt wolne lub niedostateczne działania, przez które skuteczna obrona całego terytorium Ukrainy oraz trwała eliminacja zagrożenia dla Europy ze strony Rosji mogą być bardzo trudne.

Oczywistym jest, że rolą tego raportu nie jest rozstrzygnięcie kwestii militarnych czy analiza pełnego kompleksu złożonych spraw z zakresu polityki gospodarczej i międzynarodowej powiązanych z konfliktem na Ukrainie. Powyższy wstęp był jednak konieczny, żeby unaocznić w jak skomplikowanej sytuacji międzynarodowej się znaleźliśmy. W naszym raporcie, przygotowanym przez interdyscyplinarne grono autorów, w którym korzystamy także z dorobku Samorządowego Okrągłego Stołu, jaki odbył się we Wrocławiu, koncentrujemy się na Polsce oraz jej przygotowaniu do integracji cudzoziemców, którzy trafili do Polski w następstwie inwazji rosyjskiej na Ukrainę między rokiem 2014 a 2022, ale także z powodów ekonomicznych czy poszukiwania ochrony międzynarodowej. Oczywiście byli to głównie obywatele Ukrainy (ok. 1,3 mln, którzy przebywali w Polsce przed 24 lutego 2022 oraz uchodźców wojennych), ale nie możemy też abstrahować od obecności w Polsce licznej grupy cudzoziemców, którzy wybrali nasz kraj jako miejsce studiów, pracy czy po prostu życia. Liczbę wszystkich cudzoziemców, jacy przebywają w Polsce, można szacować na ok. 3,3 – 3,5 mln. Stanowi to dla nas wyzwanie, tak aby nie popełnić błędów popełnionych przez inne kraje, które wcześniej przyjmowały duże liczby imigrantów. Polska jest krajem, który szczególnie silnie zaangażował się w pomoc Ukrainie tak w warstwie militarnej (dostawy uzbrojenia, udostępnienie infrastruktury dla sojuszników), jak gospodarczej (pomoc logistyczna, paliwowa, finansowa) i społecznej (przyjęcie uchodźców, wieloaspektowa pomoc dla nich). Poparcie i zaangażowanie społeczeństwa polskiego dla sprawy ukraińskiej jest jednoznaczne. Zarazem na fali entuzjazmu i woli pomocy tak obywatele jak elity polityczne i administracja zapominają, jak mało czasu upłynęło od lutego 2022 i jak duże wyzwania czekają Polskę w najbliższych kilku czy kilkunastu miesiącach w tak praktycznych sferach jak rynek pracy, edukacja, ochrona zdrowia, czy mieszkalnictwo.

Długotrwały pobyt wielu osób uciekających przed wojną w Ukrainie do Polski oraz innych cudzoziemców, którzy docierali do tej pory głównie do prywatnych domów/mieszkań, to po kilku miesiącach trwania wojny sytuacja coraz trudniejsza tak dla osób goszczących, jak i goszczonych. Możliwymi rozwiązaniami – wymagającymi działań polskiego rządu, pomocy UE i aktywności międzynarodowych organizacji pomocowych – byłaby z jednej strony liberalizacja krajowego rynku najmu dążąca do zwiększenia podaży mieszkań dla obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, a z drugiej budowa osiedli modułowych, w których osoby nieposiadające mieszkania mogłyby spędzić jesień i zimę. W przypadku braku natychmiastowych działań i dodatkowego napływu uchodźców wojennych konieczna będzie zapewne także relokacja części z nich na terenie Polski i UE oraz zbudowanie – w oparciu o techniki prefabrykowania – dużych ośrodków tymczasowego pobytu. Nie należy ich jednak utożsamiać z tzw. „obozami dla uchodźców” znanymi z takich krajów jak Grecja, Turcja, Liban czy Jordania. W dłuższej perspektywie, pod warunkiem integracji na polskim rynku, możliwe jest wypełnienie dodatkowego popytu na mieszkania przez rynek, choć wymagać to będzie szeregu reform, którym poświęcony został rozdział trzeci niniejszego raportu.

Ogromnym wyzwaniem będzie także zapewnienie edukacji i opieki dzieciom z Ukrainy mieszkającym w Polsce. W skrajnej sytuacji należy się liczyć z potrzebą objęcia tymi usługami publicznymi nawet miliona dzieci potrzebujących opieki i edukacji. Bez niej trudno oczekiwać, że większość matek czy członków rodzin pełniących funkcje opiekuńcze będzie w stanie podjąć pracę. Dlatego konieczne jest przygotowanie i sfinansowanie ze środków krajowych, unijnych i tych pochodzących od międzynarodowych organizacji pomocowych, ponadstandardowych rozwiązań opartych na trzech wdrażanych równolegle modelach. W pierwszym ukraińskie dzieci będą nadal, jeszcze przez jakiś czas, realizować ukraiński program nauczania, a celem rządu i samorządu będzie zapewnienie infrastruktury do nauczania na odległość, a także uznawanie kwalifikacji ukraińskich nauczycieli mieszkających w Polsce, tak aby możliwe było tworzenie odpowiednich klas szkolnych, zwłaszcza w dużych miastach. Konieczne

będzie też przewidzenie rozwiązań integrujących dzieci ukraińskie uczące się zdalnie w Polsce z dziećmi polskimi. W drugim modelu mogą powstać klasy przygotowawcze dla dzieci ukraińskich wchodzących do polskich szkół w kolejnym roku szkolnym. Ponieważ w Ukrainie obowiązek szkolny o rok wyprzedza obowiązek szkolny w Polsce, spędzenie roku w klasie przygotowawczej nie powinno być poważnym problemem, choć nie powinno to dotyczyć zbyt dużej liczby dzieci. W trzecim modelu, skierowanym do tych dzieci z Ukrainy, które w wystarczającym stopniu władają językiem polskim, należy stworzyć możliwość uczęszczania do polskich szkół na takich samych warunkach jak dzieci polskich. Decyzję o wyborze danego modelu powinni podjąć rodzice. Szczegółowo kwestie wyzwań edukacyjnych omawiane są w rozdziale czwartym opracowania.

Liczba starszych uchodźców wojennych¹, wymagających częstej opieki medycznej, jest relatywnie nieduża w porównaniu do rozmiarów całego napływu migrantów. Należy mieć jednak świadomość, że część z nich nie została jeszcze zarejestrowana w systemie, więc ich odsetek może być wyższy niż to jest obecnie widoczne w danych. Polski system opieki zdrowotnej został mocno dotknięty pandemią, a wiele osób odłożyło korzystanie z usług medycznych na później. Można szacować, że wyniku napływu uchodźców, w których jest dużo dzieci, dodatkowe 1-2 miliony osób będą korzystały z polskiego systemu ochrony zdrowia. Wiąże się to z poważnymi wyzwaniami o charakterze finansowym i organizacyjnym, których kwintesencją będzie wydłużenie kolejek do lekarzy pierwszego kontaktu, co może być szczególnie dotkliwe w pierwszym sezonie jesienno-zimowym. System ochrony zdrowia – obok systemu edukacji – będzie wymagać szczególnie dużego wsparcia finansowego i organizacyjnego ze strony nie tylko polskiego podatnika, ale i Unii Europejskiej oraz międzynarodowych organizacji dobroczynnych. Konieczne może być zwrócenie się o wsparcie do innych państw członkowskich, aby zapewnić tymczasowe szpitale i delegowanie lekarzy do Polski na określony czas. Kluczowe będzie również rozwiązanie problemów komunikacyjnych pomiędzy pacjentami a lekarzami. Kwestiami tymi zajmuje się rozdział piąty opracowania.

Obecność Ukraińców na polskim rynku pracy była znacząca już w przedwojennych realiach. Można więc przyjąć, że nie powinno być problemu z absorpcją kolejnych kilkuset tysięcy osób na polskim rynku pracy i wysoką aktywnością zawodową imigrantów w dłuższym okresie. Zarazem osiągnięcie poziomu zatrudnienia uchodźców podobnego do populacji rodzimej może być utrudnione przez to, że w populacji tej dominują kobiety z dziećmi. Może to powodować niepełne dopasowanie umiejętności czy doświadczenia zawodowego uchodźczyń do potrzeb rynku pracy, wywoływać zjawisko pracy poniżej kwalifikacji za niskie wynagrodzenie, a zarazem wiązać się ze zniechęceniem części imigrantek obciążonych opieką nad dziećmi i niemogących znaleźć odpowiedniego zatrudnienia. Sytuacja ta wymagać może dużej aktywności ze strony urzędów pracy oraz organizacji zajmujących się aktywizacją zawodową imigrantów. Będą one musiały przygotować oferty szkoleń i przekwalifikowania dostosowane do profilu zawodowego Ukraińców, znajdując na to finansowanie w środkach krajowych (Fundusz Pracy), unijnych (programy operacyjne), bądź pochodzących od międzynarodowych donorów. Kluczowe znaczenie dla pracodawców będzie miało organizowanie dużych targów pracy lub tworzenie wirtualnych platform w celu zapewnienia sprawnego dopasowywania pracowników do pracodawców. Informacje dotyczące zagrożeń, takich jak wyzysk w miejscu pracy, mobbing lub molestowanie również będą musiały być szeroko rozpowszechniane. Szczegółowo kwestiami tymi zajmuje się rozdział drugi opracowania.

Wreszcie kluczowym wyzwaniem w dłuższym okresie będzie zapobieganie konfliktom, jakie mogą zaistnieć między Ukraińcami a Polakami a także między poszczególnymi grupami Ukraińców. Tak duży napływ cudzoziemców w krótkim czasie oddziałuje bowiem na codzienne życie społeczeństwa przyjmującego – zarówno obywateli Polski jak i imigrantów przebywających już w Polsce od dawna, co może powodować konflikty. W krótkim okresie, ze względu na wyjątkowość sytuacji wojennej, można ich łatwo uniknąć, jednak napięcia z pewnością pojawiają się

1 Więcej o stosowaniu pojęcia „uchodźca wojenny” piszemy w rozdziale pierwszym niniejszego raportu.

z czasem, narastając zwłaszcza w niektórych – szczególnie wrażliwych – obszarach. W szczególności osoby korzystające z usług publicznych świadczonych przez samorządy mogą doświadczyć pogorszenia się poziomu życia ze względu na obecność znacznej liczby uchodźców wojennych, którzy również będą mogli korzystać ze wsparcia państwa. Podobna sytuacja może mieć również miejsce na rynku pracy, z możliwymi negatywnymi skutkami, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Ryzyka te należy identyfikować, monitorować i rozwiązywać za pomocą odpowiednio dostosowanych polityk publicznych, w tym kampanii komunikacyjnych. Obszar ten jest przedmiotem zainteresowania rozdziałów siódmego i ósmego.

Jak już zauważyliśmy powyżej, Polskę zamieszkuje coraz większa liczba cudzoziemców. Musi to zostać zauważone i odzwierciedlone w funkcjonowaniu polskiej administracji, zarówno centralnej, jak i lokalnej oraz w ramach tworzonego prawa. Kluczowe jest usprawnienie ścieżek administracyjnych pozwalających cudzoziemcom sprawnie załatwiać wszystkie sprawy związane z ich funkcjonowaniem w Polsce. Kluczowe będzie tu wprowadzenie instytucji asystentów cudzoziemców do polskich urzędów, tak aby ułatwiali oni proces uzyskiwania potrzebnych dokumentów czy uprawnień. W zakresie prawa nie chodzi o tworzenie przywilejów, ale o zapewnienie zasady równego traktowania, tak aby żadna z grup nie była dyskryminowana, ale również nie dochodziło do podejrzeń, że tworzony jest system nieuzasadnionych benefitów. Już obowiązujące prawo powinno być także przejrane pod kątem zidentyfikowania i wyeliminowania potencjalnie dyskryminujących przepisów. Kwestia ta jest poruszana w rozdziale szóstym.

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych rosyjski ideolog, Aleksander Dugin opublikował „Podstawy geopolityki”, gdzie pisał, że aby Rosja mogła odbudować swoją potęgę w skali globalnej, będzie musiała używać jako narzędzi dezinformacji, destabilizacji i aneksji. Według niego niezależna Ukraina stoi na drodze Rosji do stania się transkontynentalnym supermocarstwem, więc jej aneksja jest konieczna. Książka ta była później używana jako podręcznik w Akademii Sztabu Generalnego rosyjskiej armii. Nic więc dziwnego, że w momencie inwazji na Ukrainę dezinformacyjne działania rosyjskie dotyczące Ukrainy i Ukraińców w krajach sojuszniczych – w tym w Polsce – znacznie się nasiliły. W interesie Rosji jest osłabianie spójności wewnętrznej zachodnich sojuszników Ukrainy oraz nadwężanie spoistości wsparcia udzielanego temu krajowi. W tym celu jest wykorzystywana dezinformacja, za pomocą której Rosja próbuje wzmacniać istniejące podziały społeczne i polityczne oraz wykorzystać potrzeby społeczne nadawania sensu rzeczywistości w niepewnych czasach. O naturze tych działań i sposobach przeciwdziałania im w tym roli, jaką powinna w tej sferze odegrać polityka europejska, polska, a także aktywność międzynarodowego i polskiego społeczeństwa obywatelskiego piszemy szerzej w rozdziale dziewiątym opracowania.

Na zakończenie chcielibyśmy podziękować wszystkim tym, którzy przyczynili się do powstania tego raportu. To grono jest także duże, że ryzykiem byłoby wymienianie i uszeregowanie wszystkich. W szczególności dziękujemy jednak Ambasadzie Ukrainy w Polsce, która objęła patronat honorowy nad tym przedsięwzięciem, instytucjom wspierającym nas zarówno finansowo, jak i merytorycznie, wymienionym zarówno w samym raporcie, jak i materiałach promocyjnych. Z naszej strony możemy obiecać, że publikacja raportu to dopiero początek naszych działań. Już dziś zapraszamy do dalszej współpracy.

1.

IMIGRANCY I UCHODŹCY WOJENNI* A SYTUACJA DEMOGRAFICZNA POLSKI

Maciej Duszczyk

Paweł Kaczmarczyk

* W tym tekście posługujemy się terminem „uchodźcy wojenni z Ukrainy”, aby adekwatnie oddać specyfikę tej grupy. Osoby te nie otrzymują statusu uchodźcy na podstawie Konwencji Genewskiej z 1951 r., co więcej większość z nich nie zamierza ubiegać się o jedną z form ochrony międzynarodowej. Dlatego konieczne było znalezienie innego terminu na określenie ich statusu w Polsce i w Unii Europejskiej. Proponowany termin obejmuje bardzo różne kategorie osób, zarówno obywateli Ukrainy, jak i cudzoziemców, którzy w momencie wybuchu wojny przebywali na terytorium Ukrainy i opuszczali ją przekraczając granicę. Nie ma więc tutaj znaczenia obywatelstwo, a jedynie fakt opuszczenia Ukrainy po 24 lutego 2022 roku. W tym tekście posługujemy się zatem terminem „uchodźcy wojenni z Ukrainy”, ale o ile nie wskazano inaczej, odnosimy go tylko do obywateli Ukrainy.

Niezależnie od rozwoju sytuacji w przyszłości, można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że wielkość populacji Ukraińców w Polsce będzie dużo większa niż przed 24 lutego br. Odpowiedzialnością władz publicznych jest odpowiedź na wyzwanie, że Polska staje się krajem imigracji.

1. Wprowadzenie: Polska jako nowy kraj imigracji

Wybuch wojny w Ukrainie uruchomił potencjał migracyjny o skali niespotykanej od czasów II wojny światowej. Rozmiary napływu osób uchodzących przed wojną są spektakularne zwłaszcza w przypadku Polski i innych krajów regionu, które jeszcze do niedawna z trudem można było określać jako kraje imigracji. Warto wskazać kilka czynników kontekstowych, które (1) wyjaśniają – do pewnego stopnia – dlaczego Polska stała się głównym krajem docelowym przyjazdów z Ukrainy oraz (2) są pomocne w przewidywaniu i zrozumieniu rozwoju migracji ukraińskiej oraz obecności Ukraińców w polskim społeczeństwie w przyszłości.

Jeszcze dekadę temu Polska nie była krajem imigracji – wręcz przeciwnie, ze względu na masową emigrację do krajów Europy Zachodniej, po 2004 roku saldo migracji było wyraźnie ujemne (Górny i in. 2010; Okólski 2012; King, Okólski 2018). Decydowała o tym jednak nie tylko skala wyjazdów z Polski. Napływ do Polski był także bardzo ograniczony, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę imigrację długoterminową. Według Spisu Powszechnego z 2011 r. łączną liczbę cudzoziemców przebywających w Polsce oszacowano na około 110 tys. Kilka lat później (w 2015 r.) dane Eurostatu plasowały Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej pod względem udziału imigrantów w populacji. Skala napływu była nie tylko wyraźnie mniejsza niż w Europie Zachodniej ale nawet niż w innych państwach Europy Środkowowschodniej.

Imigracja do Polski przed rokiem 2014 miała kilka istotnych cech jakościowych, których echa odnajdujemy do dziś. Pierwszą z tych cech była bardzo ograniczona liczba krajów pochodzenia, z wyraźną dominacją obszaru byłego ZSRR, w tym przede wszystkim Ukrainy. Druga to wyraźna koncentracja przyjazdów w kilku zaledwie dużych aglomeracjach, przy czym największa grupa imigrantów przebywała w województwie mazowieckim, a zwłaszcza w Warszawie (nawet 30-40% wszystkich imigrantów). Po trzecie, w przypadku Polski dominowały specyficzne – jak na standardy europejskie – formy imigracji, tj. mobilności czasowej, a nawet cyrkulacyjnej. Po czwarte wreszcie, osoby napływające do Polski były w większości typowymi migrantami zarobkowymi (Górny, Kaczmarczyk 2019; Górny et al. 2010).

Ten obraz zmienił się znacząco po 2014 roku, czyli po pierwszym etapie wojny we wschodniej części Ukrainy. W bardzo krótkim czasie Polska stała się europejskim liderem pod względem nowo wydawanych zezwoleń na pobyt, a nawet światowym liderem w zakresie przyjmowania sezonowej siły roboczej z zagranicy. Według dostępnych szacunków zasób imigrantów w tym czasie z ok. 100 tys. (2011 r.) do ponad 2 mln (2019 r.) (GUS 2020). Większość populacji imigrantów stanowili obywatele Ukrainy.

Umasowienie imigracji z Ukrainy było pochodną jednoczesnego oddziaływania czynników związanych z popytową i podażową stroną procesu migracyjnego (Górny, Kaczmarczyk 2018, 2019; Górny 2017): (1) z jednej strony wojna (2014) i związane z nią problemy społeczno-gospodarcze w Ukrainie wykreowały duży potencjał migracyjny, który w pierwszej kolejności skierował się do kraju sąsiadującego; (2) z drugiej „przemiana” Polski w kraj imigracji była możliwa dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu i generowanemu przezeń rosnącego popytu na pracę; (3) to, że wbrew oczekiwaniom części obserwatorów, wspomniany potencjał nie został przekształcony w migrację o charakterze humanitarnym, tj. związaną z procedurą pozyskania statusu uchodźcy bądź ochrony międzynarodowej, było konsekwencją tego, że od roku 2006 w Polsce funkcjonowała tzw. procedura uproszczona, umożliwiająca szybki, tani i łatwy (tj. bez zezwolenia na pracę) dostęp do polskiego rynku pracy dla obywateli wybranych krajów trzecich. W praktyce system ten sprawił, że Polska stała się krajem z jednym z najbardziej liberalnych w UE reżimów w zakresie zatrudniania cudzoziemców. Na bazie powyższych trzech czynników wykształcił się w Polsce sektor rekrutujący pracowników z zagranicy – agencje pośrednictwa i pracy tymczasowej, który dodatkowo pomógł rozwinąć się imigracji z Ukrainy poprzez sprawne kojarzenie pracodawców z osobami poszukującymi pracy.

Co najmniej kilka strukturalnych cech migracji z Ukrainy do Polski z lat 2014-2021 ma duże znaczenie w kontekście najnowszego napływu uchodźców wojennych. Przede wszystkim, za sprawą masowego napływu dokonującego

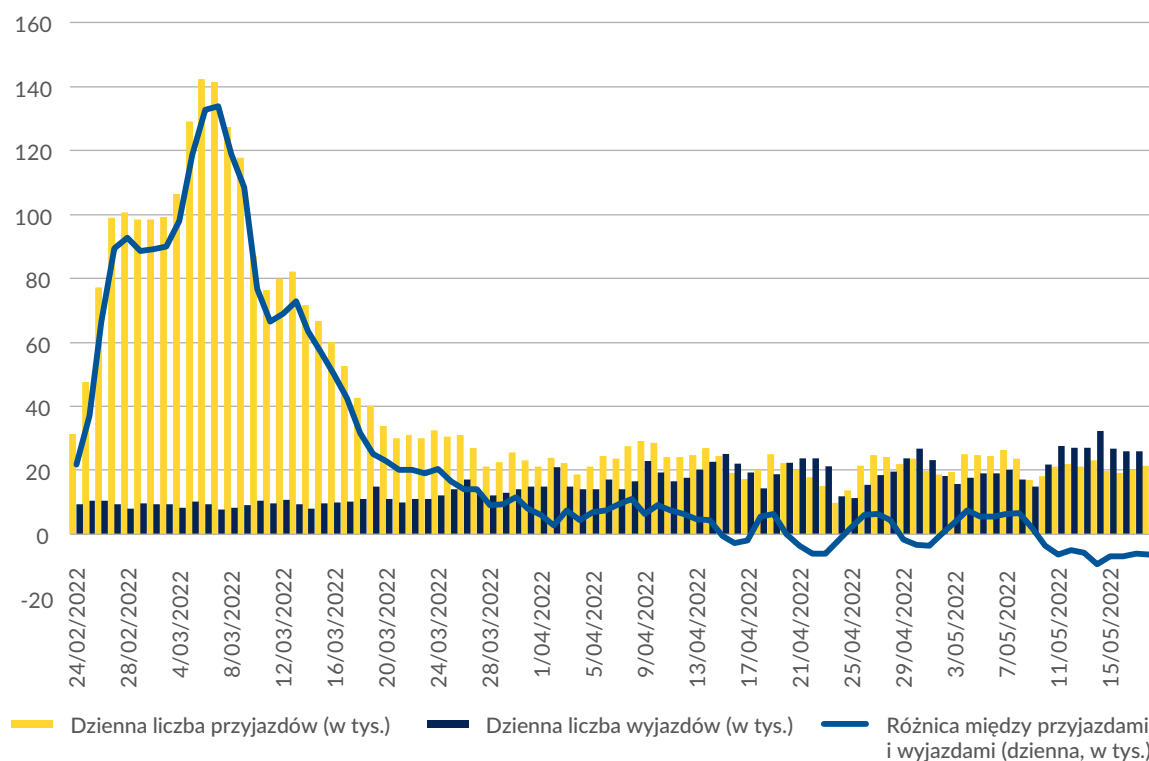
się w ciągu ostatnich lat, już przed 24 lutego tego roku w Polsce funkcjonowała liczna grupa Ukraińców, którą na podstawie danych GUS można szacować na ok. 1,35 mln osób. Grupa ta była silnie zmaskulinizowana i składała się głównie z osób aktywnych zawodowo (według danych szacunkowych osoby tej kategorii stanowiły ponad 95% ogółu). Co istotne, mieliśmy do czynienia ze swoistą ukrainizacją sfery imigracji do Polski: imigranci z tego kraju wyraźnie dominowali we wszystkich możliwych kanałach napływu. Dane resortu pracy za lata 2018–2021 wskazują, że obywatele Ukrainy byli odbiorcami 71% zezwoleń na pracę, 88% oświadczeń pracodawców i aż 98% a zezwoleń na pracę sezonową. Imigracja rozkładała się przy tym w całym kraju bardziej równomiernie niż w okresie przed 2014 r., a imigranci byli obecni niemal we wszystkich regionach Polski z kilkoma ważnymi ośrodkami koncentracji wokół największych aglomeracji. Ze względu na specyficzne formy migracji, tj. czasową lub nawet cyrkulacyjną mobilność między Ukrainą a Polską, oba kraje zostały połączone dobrze rozwiniętymi szlakami komunikacyjnymi. Dodatkowo, jak w wielu podobnych przypadkach, tak masowa migracja była możliwa nie tylko dzięki aktywnemu zaangażowaniu formalnych i nieformalnych podmiotów rekrutujących pracowników, ale także dlatego, że była silnie napędzana przez dobrze rozwinięte sieci migracyjne (Kindler, Wójcikowska-Baniak 2019).

Podkreślimy, że tak masowy napływ imigrantów do Polski odbywał się w zasadzie bez spójnej i jasno wyartykułowanej, w formie dokumentu o charakterze strategicznym lub doktrynalnym, polityki migracyjnej. Do pewnego stopnia za taki dokument można uznać opracowanie pt. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”, które zostało zaakceptowane przez Rząd RP w 2012 roku. Zaledwie trzy lata później dokument ten został jednak anulowany po zmianie rządzącej koalicji, a zarazem niezastąpiony nowym do dziś. Od tego momentu polityka migracyjna prowadzona w Polsce jest silnie rozproszona, niezmiennie koncentrując się na liberalizacji dostępu do rynku pracy z pominięciem innych kwestii. Jej zewnętrznym wyrazem stały się – często uznaniowe – decyzje wybranych instytucji (Straż Graniczna, poszczególne resorty), które trudno uznać za skoordynowane czy podporządkowane długofalowej wizji. Dodatkowo Polska nie realizowała w praktyce żadnej istotnej polityki integracyjnej o szerokim zasięgu. Wybrane aspekty tejże dotyczyły wyłącznie migrantów docierających do Polski ze względów humanitarnych i uzyskujących różne formy opieki, których rola w całkowitym obrazie procesów imigracyjnych jest marginalna. Oznacza to w praktyce, że w Polsce nie zostały stworzone mechanizmy wsparcia procesu włączania imigrantów do instytucji państwa przyjmującego lub też mechanizmy te musiały być tworzone oddolnie bądź to za sprawą wybranych samorządów lokalnych, bądź też organizacji pozarządowych.

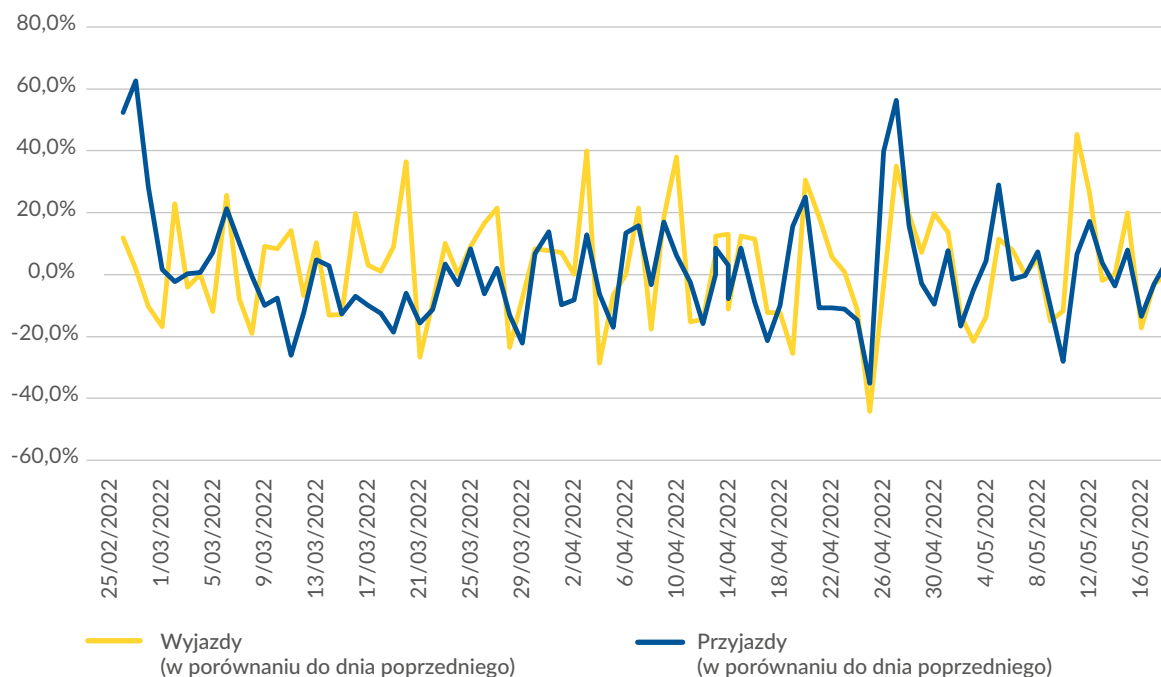
2. Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę i napływ do Polski

Wojna wywołana przez Rosję w lutym 2022 r. zaowocowała największą po II wojnie światowej migracją uchodźców wojennych w Europie, szacowaną przez UNHCR na 6,8 mln osób¹. Zgodnie z danymi Polskiej Straży Granicznej od 24 lutego do połowy maja 2022 roku zarejestrowano 3,5 mln przekroczeń granicy do Polski oraz 1,5 mln do Ukrainy (w obu przypadkach w podanych liczbach uwzględnione są wszystkie przekroczenia granicy bez rozróżnienia na obywatelstwa oraz wielokrotne przekroczenia granicy przez te same osoby). Wykres 1 przedstawia skalę ruchu granicznego między Ukrainą a Polską i wskazuje na spektakularny wzrost skali mobilności w pierwszych 2-3 tygodniach po wybuchu wojny, następnie stabilizację napływu oraz od początku maja dodatni bilans przekroczeń granicy w kierunku do Ukrainy.

1 UNHCR zastrzega, że podawane przez niego dane są raczej estymacjami niż dokładnymi danymi.

Wykres 1. Ruch graniczny między Ukrainą i Polską, 24 lutego – 18 maja 2022

Źródło: Opracowanie własne Duszczyk, Kaczmarczyk na podstawie danych Straży Granicznej

Wykres 2. Dynamika ruchu granicznego między Ukrainą i Polską, 24 lutego – 18 maja 2022, zmiany procentowe w porównaniu z dniem poprzednim

Źródło: Opracowanie własne Duszczyk, Kaczmarczyk na podstawie danych Straży Granicznej

Dodatkowo zmienność zarówno napływów, jak i odpływów jest bardzo wysoka, co może odzwierciedlać realia związane z wojną, ale także wskazywać na to, że mamy do czynienia z wysoce mobilną populacją, która jest zainteresowana powrotem do domu, jeśli jest to tylko możliwe. Dodatkowo, istnieje dodatnia – choć słaba – korelacja między dynamiką wjazdów do Polski i wyjazdów z naszego kraju (wykres 2). Ten wzorec mobilności przypomina w pewnym stopniu rzeczywistość migracji między Ukrainą a Polską sprzed wojny, która obejmowała dużą liczbę tymczasowych migrantów i osób przemieszczających się regularnie między obydwojoma krajami. Wciąż brakuje nam danych pozwalających oszacować skalę tego zjawiska, ale wiele przesłanek wskazuje, że część migrantów zarobkowych pomimo wojny kontynuuje swoje podróże. Zarazem, po okresie bardzo dużej dynamiki napływu (pierwsze 3-4 tygodnie), od maja 2022 rośnie znaczenie wyjazdów z Polski do Ukrainy. Jednocześnie ze względu na niepewność co do rozwoju sytuacji w Ukrainie, zarówno w zakresie wojny jak i rozwoju gospodarczego, niezmiernie trudno jest przewidywać, czy dotychczasowa migracja krótkookresowa nie przekształci się w osiedleńczą.

Powyższe dane stanowiły podstawę do oszacowania populacji, która była punktem wyjścia do scenariuszy prezentowanych w dalszej części tego tekstu². Proste porównanie skali przekroczeń granicy wskazuje na bilans około 2,2 mln osób netto (włączając do tych obliczeń także grupę osób – szacowaną przez nas na podstawie ocen eksperckich na ok. 60-80 tys. – które mieszkały w Polsce przed wybuchem wojny i wróciły na Ukrainę, aby wstąpić do wojska lub obrony terytorialnej). Nie oznacza to jednak, że pod koniec kwietnia 2022 r. – tę bowiem datę traktowaliśmy jako wyjściową – tyle osób przyjeżdżających do Polski w niej nadal przebywało. Znaczna część uchodźców wojennych traktowała Polskę jako kraj tranzytowy, udając się do innych krajów Unii Europejskiej oraz – w znacznie mniejszym stopniu – także do Kanady, USA lub Izraela. Na podstawie dostępnych danych rejestrowych z krajów przyjmujących, liczbę tę można szacować na ok. 800 tys. osób. Jednocześnie mieliśmy również do czynienia z przyjazdami do Polski uchodźców wojennych z Ukrainy, którzy po krótkim pobycie w innych krajach (głównie UE) zdecydowali się przenieść do kraju stosunkowo bliskiego kulturowo i językowo, lub starających się pozostać jak najbliżej granicy z Ukrainą³. Ich liczbę można szacować na ok. 70-80 tys. Podsumowując, liczbę uchodźców wojennych, którzy przebywali w Polsce pod koniec kwietnia 2022 r., szacujemy na 1,4-1,55 mln osób, przy czym ten ostatni szacunek wykorzystamy do konstrukcji scenariuszy. Szacunek ten został potwierdzony przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Pawła Szefernakera w wypowiedzi w dniu 31 maja 2022 roku.

Napływ ten ma jedną bardzo ważną cechę. Osoby przekraczające ukraińską granicę z państwami członkowskimi UE i Mołdawią są objęte przepisami Dyrektywy o Ochronie Tymczasowej⁴, która przyznaje im liczne uprawnienia, upodabniając status uchodźców wojennych z Ukrainy do statusu obywateli UE w zakresie prawa do swobodnego przepływu osób. Po raz pierwszy w historii UE przepisy dyrektywy zostały zastosowane w praktyce. Tak więc możliwa jest dobrowolna i spontaniczna relokacja pomiędzy państwami członkowskimi UE i EOG. Należy jednak zdawać sobie sprawę z ryzyk z tym związanych, szczególnie handlu ludźmi czy wykorzystywania uchodźców wojennych w pracy mającej cechy niewolniczej. Dlatego też ważnym jest, aby tak dokonująca się relokacja była monitorowana i koordynowana w ramach współpracy międzyrządowej.

- 2 Obliczenia przedstawione poniżej dotyczą sytuacji w kwietniu 2022 roku, podczas gdy wykresy 1-2 opisują sytuację do drugiej połowy maja 2022. Z naszej analizy wynika jednak, że ten dodatkowy miesiąc nie wpłynął istotnie na przedstawione wyniki (i dlatego zdecydowaliśmy się pozostawić ilustracje graficzne w postaci jak najbardziej aktualnej).
- 3 Niestety, przedstawiony szacunek jest obciążony dużą niepewnością wynikającą z jakości dostępnych danych – w przypadku Polski dopiero po jakimś czasie zainicjowano proces gromadzenia danych na potrzeby rejestru PESEL, w innych krajach dane są jeszcze bardziej szacunkowe. W praktyce przedstawione dane pochodzą więc z informacji sygnałnych przedstawianych przez rządy i instytucje krajów, do których docierali uchodźcy wojenni z Ukrainy (strony internetowe, media społecznościowe, konferencje prasowe).
- 4 DYREKTYWA RADY 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

Szacunki oparte na danych z przejść granicznych można uzupełnić o informacje pochodzące z procesu rejestracji. Zgodnie z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Ukraińcy dokonują rejestracji w celu uzyskania polskiego numeru PESEL, niezbędnego do uzyskania dostępu do niektórych dóbr i usług publicznych. Według stanu na 31 maja liczba zarejestrowanych uchodźców wojennych wynosiła około 1,15 mln osób, przy czym ich struktura demograficzna była krańcowo odmienna od tej sprzed wojny. Ponad 47% zarejestrowanych stanowiły dzieci i młodzież do 18. roku życia, z czego w większości (ok. 34 % całości) były to dzieci w wieku 3-14 lat. Kolejną pod względem liczebności grupą były kobiety w wieku produkcyjnym, stanowiące 42% osób zarejestrowanych. Pozostałymi osobami były głównie osoby starsze (pow. 60/65 lat) stanowiące około 7% rejestrujących się. Mężczyźni w wieku produkcyjnym stanowili zaledwie niecałe 4% populacji uchodźców. W efekcie populacja dzieci i młodzieży w Polsce zwiększyła się (w części tymczasowo) o ok. 7%, populacja osób w wieku roboczym o ok. 2%, a populacja osób starszych o niecały 1% (wartości względne odnoszą się do ludności Polski według stanu z 31.12.2021).

Tabela 1. Struktura wieku uchodźców wojennych z Ukrainy zarejestrowanych, by pozyskać numer PESEL

Kategoria	Liczba uchodźców wojennych	Udział procentowy (w całości)
Wiek przedprodukcyjny	519 567	47,35%
Dzieci	519 567	47,35%
Wiek produkcyjny	503 071	45,85%
Kobiety	460 361	41,96%
Mężczyźni	42 710	3,89%
Wiek poprodukcyjny	74 579	6,80%
Kobiety	63 878	5,82%
Mężczyźni	10 701	0,98%
Ogółem	1 097 217	100,00%

Źródło: PESEL

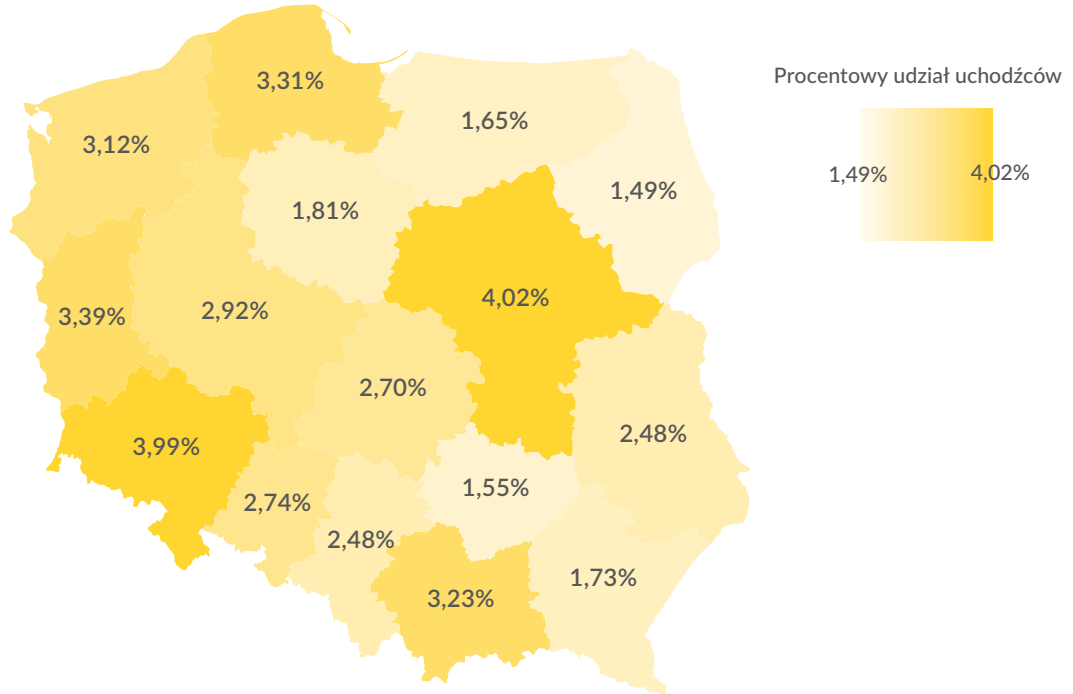
Tabela 2. Uchodźcy wojenni zarejestrowani w bazie PESEL oraz ludność Polski wg wieku (stan na 31.12.2021)

		Uchodźcy wojenni z Ukrainy	Mieszkańcy Polski	Procentowy udział uchodźców w danej kategorii wiekowej
Wiek przedprodukcyjny		519 567	7 298 972	7,12%
	0-2	48 616	1 083 561	4,49%
	3-6	109 017	1 549 831	7,03%
	7-14	255 265	3 222 365	7,92%
	15-18	106 669	1 443 215	7,39%
Wiek produkcyjny		503 071	22 295 557	2,26%
	19-24	59 279	2 300 300	2,58%
	25-29	62 123	2 348 271	2,65%
	30-34	90 332	2 784 304	3,24%
	35-39	102 647	3 211 368	3,20%
	40-44	72 886	3 079 795	2,37%
	45-49	47 466	2 742 437	1,73%
	50-54	33 365	2 299 098	1,45%
	55-59	27 493	2 294 188	1,20%
	60-64	7 480	1 235 796	0,61%
Wiek poprodukcyjny		74 579	8 567 695	0,87%
	60-64	25 858	1 392 458	1,86%
	65+	48 721	7 175 237	0,68%
Ogółem		1 097 217	38 162 224	2,88%

Źródło: PESEL

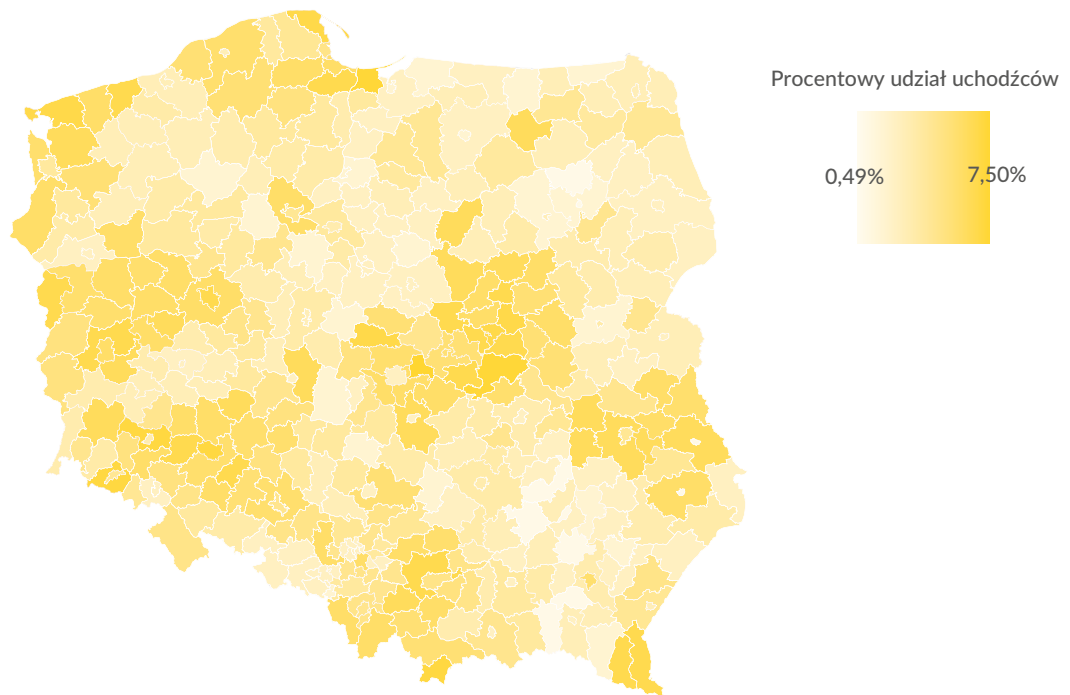
Miejsca rejestracji wyraźnie pokrywają się z największymi polskimi aglomeracjami, przy czym najważniejszą rolę odgrywają województwa: mazowieckie (20% całości), śląskie (10%) i dolnośląskie (10%). W konsekwencji, to właśnie w przypadku tych województw doszło do największego wzrostu liczby mieszkańców. Prawdopodobnie jest ono jeszcze większe niż to, jak pokazują dane PESEL. Ze względu na duże kolejki w urzędach rejestrujących uchodźców wojennych wiele osób decydowało się zarejestrować w mniejszych miejscowościach, gdzie takich kolejek nie było. Uchodźcy wojenni z Ukrainy mają największe relatywne znaczenie w przypadku województwa mazowieckiego (ponad 4% populacji) oraz opolskiego (blisko 4% populacji), ale bardzo podobna sytuacja dotyczyła innych regionów z dużymi aglomeracjami. Potwierdzają to dane o większym poziomie szczegółowości odnoszące się do aplikacji na poziomie powiatowym, które jednoznacznie identyfikują duże ośrodki miejskie jako obszary, do których docierali uchodźcy wojenni (choć – co trzeba podkreślić – nie muszą to być oczywiście miejsca, w których wciąż przebywają).

Rysunek 1. Procentowy udział uchodźców wojennych zarejestrowanych w bazie PESEL w ogóle mieszkańców danego województwa



Źródło: PESEL

Rysunek 2. Procentowy udział uchodźców wojennych z Ukrainy zarejestrowanych w bazie PESEL w liczbie mieszkańców danego powiatu



Źródło: PESEL

Inne dane są na razie dość skąpe i bardzo niekompletne. Z tego powodu będziemy się odwoływać wyłącznie do danych przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy jako najważniejszego miejsca zamieszkania dla nowo przybyłych uchodźców wojennych. Według tych danych, liczba osób, które przybyły do Warszawy, wyniosła aż 700 tys. (stan na 15 maja 2022 r.). Spośród nich w mieście przebywało nadal ok. 300 tys. osób, przy czym władze Warszawy szacowały, że w średnim okresie liczba ta może się zmniejszyć do około 160 tys., co stanowiłoby 9% populacji miasta. Około 110 tys. uchodźców wojennych zarejestrowało się w celu uzyskania numeru identyfikacyjnego. Większość znalazła schronienie w prywatnych mieszkaniach/domach, choć liczba osób przebywających w ośrodkach masowego zakwaterowania wyniosła blisko 100 tys. (liczba skumulowana). Władze miasta oceniały, że w ramach zinstytucjonalizowanego systemu wsparcia udzielono pomocy około 330 tys. ludziom. Skalę wyzwania stojącego przed samorządem w średnim okresie widać także po liczbie dzieci i młodzieży przebywających w Warszawie, szacowanej na 50-70 tys. Skalę wyzwania dotyczącego edukacji będzie można lepiej poznać na przełomie lipca i sierpnia, kiedy to powinny być już bliżej znane deklaracje rodziców co do miejsca rozpoczęcia czy kontynuowania edukacji od 1 września. Na koniec roku szkolnego 2021/2022 w stołecznych szkołach było zarejestrowanych 18 tys. uczniów, uchodźców wojennych z Ukrainy.

3. Perspektywy i prognozy na przyszłość

W chwili obecnej bardzo trudno jest przewidzieć, jaka będzie przyszłość uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce (i innych krajach UE). Ich liczba – podobnie jak liczba powracających do Ukrainy – zależy głównie od wydarzeń wojennych i przyszłej odbudowy kraju. Dodatkowo różnie może zmieniać się np. polityka UE w zakresie rozszerzenia o Ukrainę, co także może wpłynąć na zachowania migracyjne uchodźców. Głównym celem podejścia prognostycznego bazującego na kilku wariantach rozwoju sytuacji przedstawionego w tej części jest oszacowanie skali możliwych wyzwań, z jakimi będziemy musieli się zmierzyć jako Polska w różnych wariantach rozwoju sytuacji. Należy jednak założyć, że w każdym scenariuszu będziemy mieli do czynienia z wyższym niż przed wojną zasobem imigrantów z Ukrainy.

Skalę obecności Ukraińców w Polsce w momencie opracowywania scenariuszy (kwiecień 2022 r.) szacujemy na około 2,9 mln. Co ważne, liczba ta jest sumą dwóch subpopulacji: osób, które przebywały w Polsce przed wojną (ok. 1,35 mln) oraz tych, które przybyły od tego czasu (ok. 1,55 mln – o czym była mowa powyżej). To kluczowa uwaga, gdyż nasze dalsze szacunki odnoszą się nie tylko do ostatnich napływów, ale także do tych osób, które z powodu wojny nie mogły/nie mogą/nie chcą wrócić do Ukrainy i w konsekwencji również odczuwają wpływ zmiany sytuacji w kraju pochodzenia. Ze względu na bardzo szczególną strukturę demograficzną nowo przybyłych uchodźców wojennych szacujemy, że całkowita populacja imigrantów drastycznie różni się od obserwowanej wcześniej, typowej migracji zarobkowej. W sytuacji wyjściowej mamy więc do czynienia z dużym udziałem kobiet (18-65 lat): 40%, dzieci 26% oraz osób starszych 2% w populacji ogółem Ukraińców w Polsce.

W kolejnym kroku rozważamy trzy główne hipotetyczne scenariusze przy czym są to scenariusze przybliżone, oparte na ogólnych założeniach dotyczących podstawowych grup wieku. We wszystkich przypadkach bierzemy pod uwagę okres krótko-/średnioterminowy – szacujemy wielkość populacji imigrantów z Ukrainy w okresie najbliższych 12-20 miesięcy, czyli do końca 2023 roku.

Tabela 3. Uchodźcy wojenni i imigranci ukraińscy w Polsce – scenariusze rozwoju sytuacji

	Punkt początkowy (kwiecień 2022)		Scenariusz I		Scenariusz II		Scenariusz III	
	Szacunkowe liczby	%	Szacunkowe liczby	%	Szacunkowe liczby	%	Szacunkowe liczby	%
M (18-65)	950 000	33%	1 150 000	37%	850 000	49%	850 000	25%
F (18-65)	1 150 000	39%	1 150 000	37%	650 000	37%	1 350 000	40%
<18	750 000	26%	750 000	24%	200 000	11%	1 100 000	32%
18-65	2 100 000	72%	2 300 000	74%	1 500 000	86%	2 200 000	65%
>65	50 000	2%	70 000	2%	50 000	3%	100 000	3%
Ogółem	2 900 000	-	3 120 000	-	1 750 000	-	3 400 000	-

Źródło: Opracowanie własne Duszczyk, Kaczmarczyk

W pierwszym scenariuszu (długa wyczerpująca wojna) zakładamy kontynuację konfliktu (o różnym nasileniu, zakresie i skali działań) przez najbliższe kilka lat – np. podobnego do wojny o Donbas po rosyjskiej agresji w 2014 roku, choć o większej intensywności i brutalności wojsk rosyjskich. Oznaczałoby to, że pokój nie zostanie podpisany w ciągu najbliższych 18 miesięcy, a (duże) obszary Ukrainy nadal będą zagrożone. Będzie to oznaczać ciągły napływ uchodźców, ale także migrantów zarobkowych do Polski. Z pewnością nastąpią też liczne czasowe i stałe powroty do regionów nieobjętych wojną, głównie zachodniej Ukrainy. Należy przypuszczać, że w wyniku kontynuacji konfliktu, który będzie miał różne fazy wyciszania i intensyfikacji walk, sytuacja gospodarcza na Ukrainie będzie zła, co powinno stymulować intensywniejszą niż w przeszłości migrację zarobkową. Oznacza to, że struktura obecnie obserwowanego napływu może ulec zmianie, przy rosnącym udziale mężczyzn i osób starszych. W tym scenariuszu zakładamy, że zakaz opuszczania Ukrainy przez mężczyzn w wieku 18-60 lat zostanie z czasem znacznie zliberalizowany, a nawet zniesiony. Zakładając opisane powyżej czynniki wpływające na przepływy i wzorce zamieszkiwania poszczególnych grup demograficznych, scenariusz ten zakłada, że w perspektywie średnioterminowej w Polsce będzie przebywać około 3,1 mln Ukraińców (migrantów zarobkowych przybyłych do Polski przed wybuchem wojny oraz uchodźców wojennych). Struktura demograficzna będzie wyglądać następująco: 24% dzieci, około 37% kobiety i 37% mężczyźni (w wieku produkcyjnym). Około 74% osób będzie w wieku produkcyjnym, co oznacza, że byłaby ona podobna do tej, którą mamy obecnie.

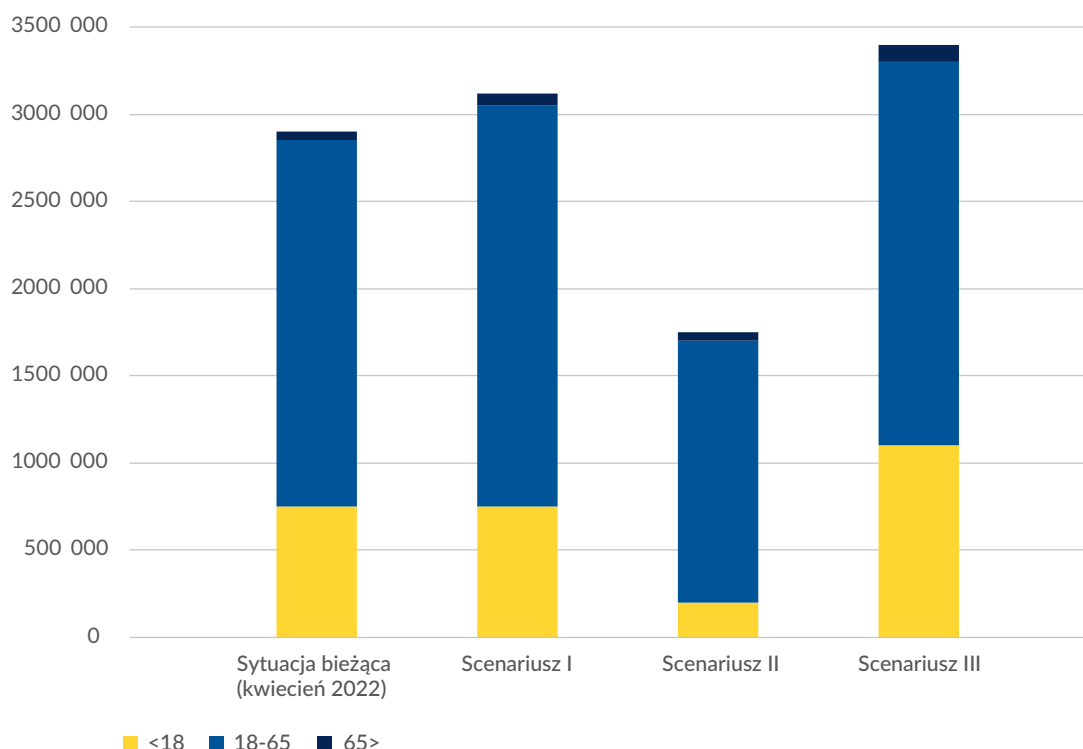
W drugim scenariuszu (szybki i trwały pokój) zakładamy zawarcie pokoju do jesieni 2022, co w krótkim okresie ustabilizuje sytuację, jednocześnie przynosząc stosunkowo korzystne warunki dla Ukrainy (terytorialne, reparacje, możliwość przystąpienia do UE itp.) w długoterminowej perspektywie. Oznaczałoby to stosunkowo duże zmniejszenie (w ciągu 12 miesięcy po podpisaniu porozumienia pokojowego) populacji kobiet i dzieci przebywających w Polsce, pewien odpływ mężczyzn i stabilizację populacji osób starszych. W tym scenariuszu zakładamy, że liczba obywateli Ukrainy na terytorium Polski ustabilizuje się na poziomie około 1,75 mln, z czego 1-1,25 mln stanowiliby „przedwojenni” imigranci (głównie mężczyźni) zaś 0,5-0,75 mln uchodźcy wojenni przekształcający się w imigrantów „powojennych” (głównie kobiety, dzieci i osoby starsze, w dużej mierze członkowie rodzin osób przebywających w Polsce przed wojną). Należy przypuszczać, że w Polsce pozostaną głównie ludzie ze wschodu Ukrainy, gdyż tam zniszczenia infrastruktury są największe, a odbudowa potrwa najdłużej. Struktura demograficzna przedstawiałaby się następująco: 11% dzieci, około 37% kobiety i około 49% mężczyźni. Dorosła

populacja w wieku produkcyjnym stanowiłaby około 86%, co oznaczałoby stopniowy, ale raczej powolny powrót do struktury ludności zamieszkującej Polskę przed wybuchem wojny (udział osób aktywnych zawodowo: ponad 95%).

Scenariusz trzeci (wyniszczająca wojna, ale z perspektywą zawarcia pokoju) jest – na poziomie założeń – podobny do poprzedniego, ale zakładamy, że wojna doprowadzi do znacznie większych zniszczeń także na zachodzie Ukrainy, lecz porozumienie pokojowe zostanie podpisane wcześniej niż zakładano w scenariuszu pierwszym (np. w 2023 roku). W tym scenariuszu niezależnie od warunków zakładanego pokoju należy spodziewać się dodatkowego napływu dzieci, osób starszych i kobiet, a także ewentualnego odpływu mężczyzn (trwające walki, odbudowa kraju po podpisaniu porozumienia pokojowego). Scenariusz przewiduje wzrost liczby Ukraińców w Polsce do około 3,4 mln (koniec 2023 r.). Wynika to z potencjalnych zniszczeń spowodowanych wojną i częściową integracją uchodźców wojennych w miejscu ich pobytu, z których wielu decyduje się na pozostanie w Polsce na dłużej. Struktura demograficzna przedstawiałaby się następująco: 32% dzieci, 40% kobiet i około 25% mężczyzn. Dorosła populacja w wieku produkcyjnym stanowiłaby około 65%, ze względu na zwiększony odsetek nieletnich w porównaniu z okresem przedwojennym (a nawet wyjściowym).

Scenariusze drugi i trzeci zakładają znaczne inwestycje w odbudowę zniszczonej infrastruktury na Ukrainie, finansowane z pomocy międzynarodowej lub reparacji. Jeśli środki na ten cel będą znaczne, może to spowodować wyjazdy pracowników obecnie zatrudnionych w branży budowlanej w Polsce. PKB Ukrainy nie powróci jednak szybko do przedwojennych wartości. W związku z tym imigracja zarobkowa do Polski i innych krajów UE będzie wyższa niż przed wojną (z wyższym udziałem kobiet). Nastąpi również ponowne zjednoczenie rodzin, które są teraz rozdzielone, zwłaszcza z obszarów, na których nie zostanie przywrócona kontrola Ukrainy lub z nimi graniczącymi, a także tych najbardziej zniszczonych przez wojnę. W tym scenariuszu należy założyć koniec uchodźczo-humanitarnej migracji. Okres ochrony czasowej w UE, przyznawany na podstawie dyrektywy z 2001 roku, prawdopodobnie dobiegnie końca. Dla jej przedłużenia wymagana będzie decyzja Rady UE. Można się również spodziewać licznych działań władz ukraińskich, mających na celu skłonienie emigrantów do powrotu.

W czwartym (hipotetycznym i wysoce niekorzystnym) scenariuszu, który jest obecnie mało prawdopodobny, i w związku z tym nie jest wykorzystywany do analiz w innych częściach opracowania, Rosja zyskuje przewagę militarną i ostatecznie zajmuje znaczną część terytorium Ukrainy. Jej obywatele, w obawie przed zbrodniami znanymi z już okupowanych przez Rosję terytoriów, masowo uciekają do Polski i innych krajów europejskich. W takim scenariuszu liczba uchodźców w Polsce mogłaby nawet przekroczyć 10 mln, z czego ok. 60% pozostawałoby w niej na dłużej. W tym scenariuszu wszystkie dotychczasowe założenia musiałyby zostać zmienione. Polskę i Unię Europejską dotknąłby kryzys humanitarny, który wymagałby masowych, administracyjnych relokacji wewnątrz UE i poza jej obszar (np. do USA). Niezbędne byłoby zaspokojenie podstawowych potrzeb w postaci mieszkania, żywienia, opieki medycznej itp. Ten scenariusz jako mało prawdopodobny w obecnej fazie wojny, nie był przez nas analizowany i omawiany w niniejszym tekście, powinien być jednak brany pod uwagę jako scenariusz awaryjny przez rządy europejskie, w tym rząd Polski, oraz międzynarodowe organizacje humanitarne.

Wykres 3. Scenariusze rozwoju sytuacji migracyjnej Polski, liczba obywateli ukraińskich wg grup wieku

Źródło: Opracowanie własne Duszczyk, Kaczmarczyk

4. Zakończenie

Napływ uchodźców wojennych z Ukrainy przyczynia się do zmiany statusu Polski z kraju transformującego się z państwa emigracyjnego w imigracyjne. Przemiana ta następuje najszybciej w nowożytnej historii Europy. Należy przyjąć, że bez względu na wynik wojny oraz jej konsekwencje dla rozwoju gospodarczego Ukrainy, Polska stanie się krajem dwunarodowym, z oczywistą przewagą narodu polskiego, ale z rosnącym udziałem narodu ukraińskiego. Związane są z tym szanse, ale i wyzwania. Przy przyjęciu rozwiązań systemowych w zakresie przede wszystkim mieszkalnictwa, edukacji, rynku pracy, opieki zdrowotnej oraz kultury, większa niż do tej pory obecność Ukraińców w Polsce będzie korzystna. Wymaga to jednak przyjęcia innej niż do tej pory perspektywy w zakresie obecności cudzoziemców w Polsce. Postrzeganie przebywających w Polsce cudzoziemców jako imigrantów czasowych powinno ustępować przekonaniu, że Polska przekształca się w kraj, gdzie obecność cudzoziemców, szczególnie z Ukrainy stanowi stały element funkcjonowania państwa, a społeczeństwo staje się bardziej zróżnicowane niż dotychczas.

Literatura cytowana:

GUS, 2020. *Populacja imigrantów w Polsce w czasie pandemii COVID-19*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Duszczyk M., Matuszczyk K. 2018. *The Employment of Foreigners in Poland and the Labour Market Situation*, Central and Eastern European Migration Review 7(2): 53-68. doi: 10.17467/ceemr.2018.07

Górny A., 2017. *All circular but different: variation in patterns of Ukraine-to-Poland migration*. Population Space and Place 23, 8, <https://doi.org/10.1002/psp.2074>.

Górny, A., Grabowska-Lusińska, I., Lesińska, M., Okólski, M. (red.) 2010. *Immigration to Poland: Policy, Employment, Integration*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Górny, A., Kaczmarczyk, P., 2018. *A known but uncertain path: The role of foreign labour in Polish agriculture*. Journal of Rural Studies 64, 177-188.

Górny, A., Kaczmarczyk, P., 2019. *European migration transition in the context of post-enlargement migration from and into Central and Eastern Europe*. W: Ch. Inglis, W. Li, B. Khadria (red.), *The SAGE Handbook of International Migration*. SAGE Publications, Nowy Jork.

Kindler, M., Wójcikowska-Baniak, K. 2019. *Bridging Ties and Social Capital? The Creation and Reproduction of Migrants' Social Network Advantages: The Case of Ukrainian Migrants in Poland*. Central and Eastern European Migration Review 8(1): 95-116.

King, R., Okólski, M., 2018. *Diverse, Fragile and Fragmented: The New Map of European Migration*. Central and Eastern European Migration Review 1-24. <https://doi.org/10.17467/ceemr.2018.18>

Okólski, M. (red.), 2012. *European Immigrations. Trends, Structures and Policy Implications*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

2.

RYNEK PRACY I GOSPODARKA

Agnieszka Chłoń-Domińczak

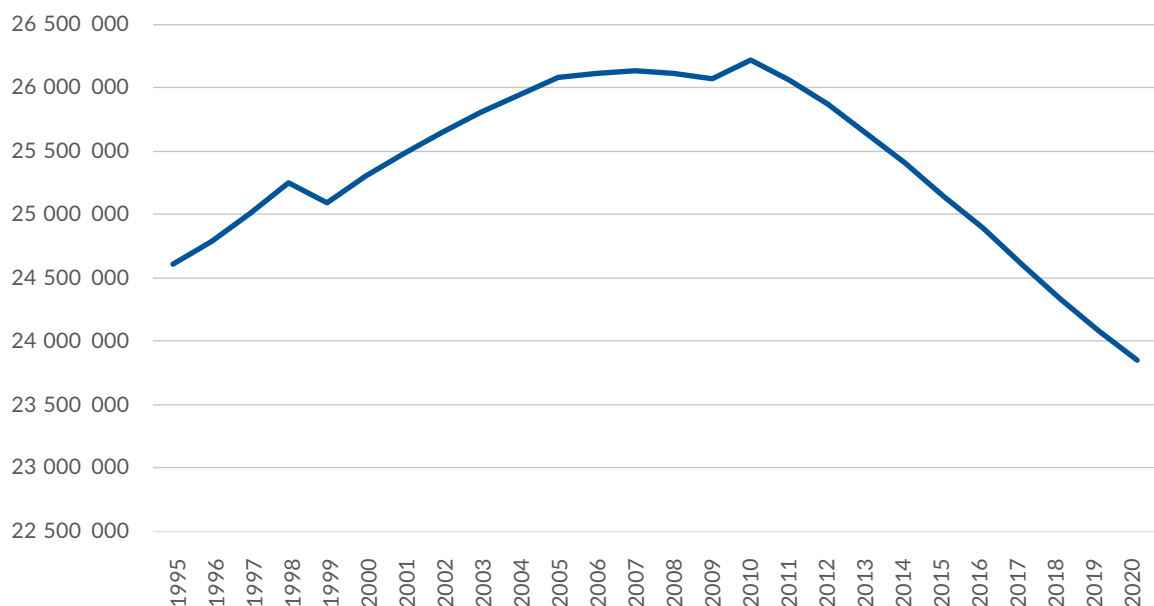
Robert Pater

Odpowiednie wykorzystanie potencjału imigrantów, w tym osób uciekających przed wojną w Ukrainie, na rynku pracy wymagać będzie ograniczenia szeregu barier, w szczególności w zakresie znajomości języka polskiego oraz uznania kwalifikacji zawodowych.

1. Sytuacja na rynku pracy, demograficzna i gospodarcza Polski u progu wojny

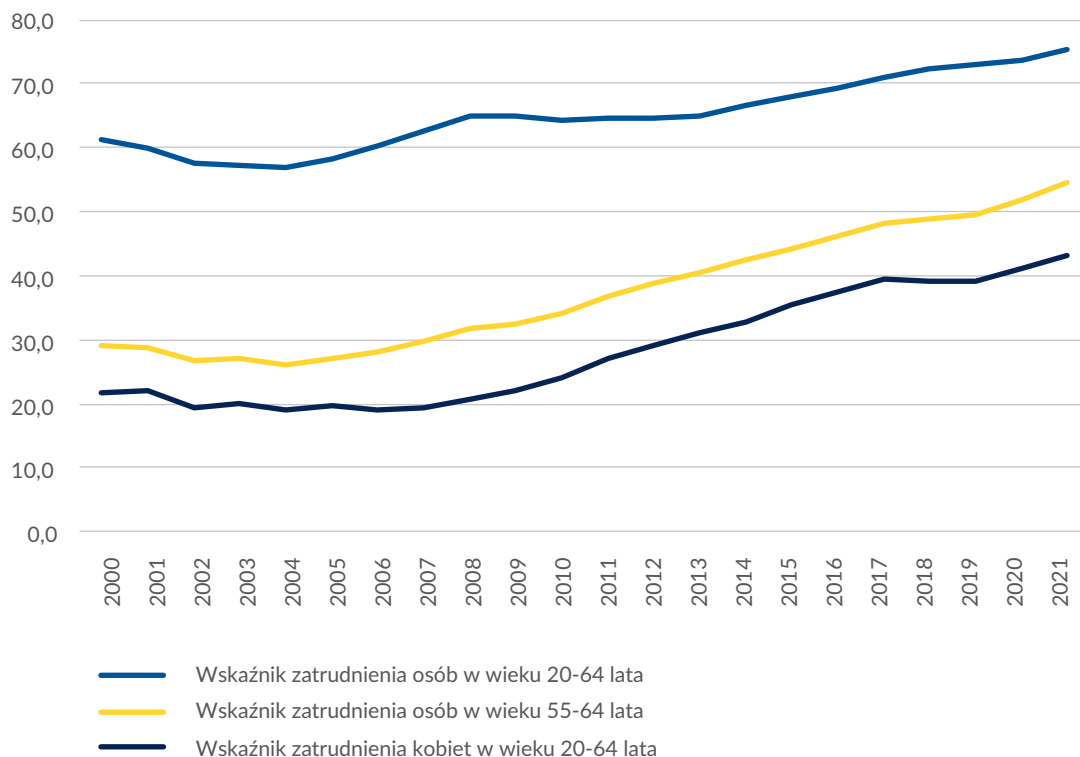
Od kilku lat na polskim rynku pracy zaczynają być widoczne problemy związane z deficytem siły roboczej, na skutek zmian demograficznych. Po roku 2010 w wyniku niskiej dzietności obserwowanej od lat 90-tych, liczba osób w wieku produkcyjnym zaczęła maleć, podczas gdy szybko rozwijająca się gospodarka zaczęła tworzyć dużo nowych miejsc pracy. Umożliwiło to znaczący spadek bezrobocia (z 9,5% w roku 2010 do 3,4% w roku 2021 wśród osób w wieku 20-64 lata). Jednocześnie ograniczone dostępu do wcześniejszych emerytur oraz wydłużanie wieku emerytalnego (do jego zmniejszenia w 2017 r.) spowodowało, że wiele osób wydłużyło swoją aktywność zawodową (wskaźnik zatrudnienia w wieku 55-64 lata wzrósł z 34,1% w 2010 r. do 54,7% w 2021 r.). W tym samym okresie odsetek osób pracujących w populacji w wieku 20-64 lata wzrósł o ponad 10 punktów procentowych (z 64,3% do 75,4%), zbliżając się do poziomów odnotowywanych w krajach Europy Północnej. Zarazem po raz pierwszy od trzydziestu lat popyt na pracę zaczął przeważać nad jej podażą, przekładając się m.in. na dużą liczbę niezapełnionych wakatów (według szacunków GUS, na koniec 2021 r. sięgnęła ona niemal 140 tys.) oraz wysoką dynamikę wynagrodzeń (w 2021 r. wynagrodzenia wzrosły o 8,4%, w porównaniu do 6,2% w roku poprzednim). Szybko rosnąca produktywność i wciąż poprawiające się wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej wskazują, że kurczeniu się zasobów pracy towarzyszy ich dużo lepsze wykorzystanie, jednak siła zmian demograficznych jest na tyle duża, że może to nie wystarczyć do uchronienia rynku pracy przed niedostatkim rąk do pracy. Prognozy wskazują, że do roku 2030 liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 1,2 mln, a do 2050 roku nawet o 5,5 mln, przekładając się w niewiele mniejszym stopniu na spadek liczby osób pracujących, o ile deficyty te nie zostaną zapełnione imigracją.

Wykres 1. Liczba osób w wieku produkcyjnym w Polsce



Źródło: GUS, Bank Danych Lokalnych

Wykres 2. Wskaźniki zatrudnienia w Polsce

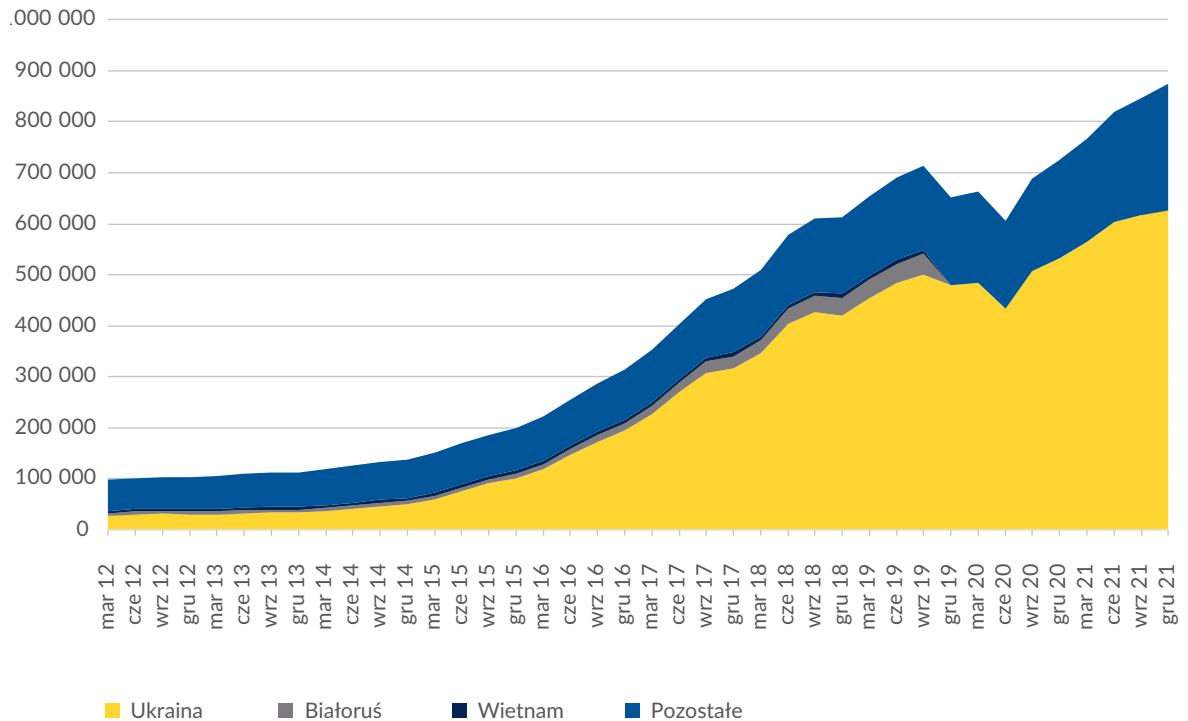


Źródło: EUROSTAT

Szybko rosnący popyt na pracę, nieznajdujący dostatecznej liczby pracowników na rodzimym rynku, od kilku lat w coraz większym stopniu kieruje się w stronę imigrantów. Dużym ułatwieniem instytucjonalnym dla pracodawców jest w tym zakresie elastyczna regulacja czasowych pozwoleń na pracę umożliwiającą zatrudnienie cudzoziemca w oparciu o bardzo uproszczoną procedurę wymagającą jedynie oświadczenia woli pracodawcy. System ten został zaprojektowany dla prac sezonowych w rolnictwie, jednak po roku 2014 zaczął być masowo stosowany także w innych branżach: budownictwie, przemyśle przetwórczym, handlu, transporcie i innych usługach.

Wzrost zainteresowania pracownikami w Polsce zbiegł się z wybuchem pierwszej wojny rosyjsko-ukraińskiej w roku 2014, w wyniku czego w krótkim czasie dominującą grupą imigrantów szukających zatrudnienia w Polsce stali się obywatele Ukrainy (więcej na ten temat piszemy w rozdziale 1). Zgodnie ze statystykami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w grudniu 2021 roku, ubezpieczeni cudzoziemcy stanowili ok. 5,4% ogółu osób ubezpieczonych w Polsce, co przekładało się na prawie 900 tys. osób zatrudnionych, w tym niemal 630 tys. obywateli Ukrainy. Razem z osobami pracującymi w szarej strefie liczbę cudzoziemców pracujących w Polsce na początku roku 2022 można szacować na 1,5 mln osób, czyli 8,5% ogółu pracujących.

Można więc powiedzieć, że już w tej chwili luka wynikająca z kurczenia się populacji osób w wieku roboczym uzupełniana jest w znacznym stopniu imigracją.

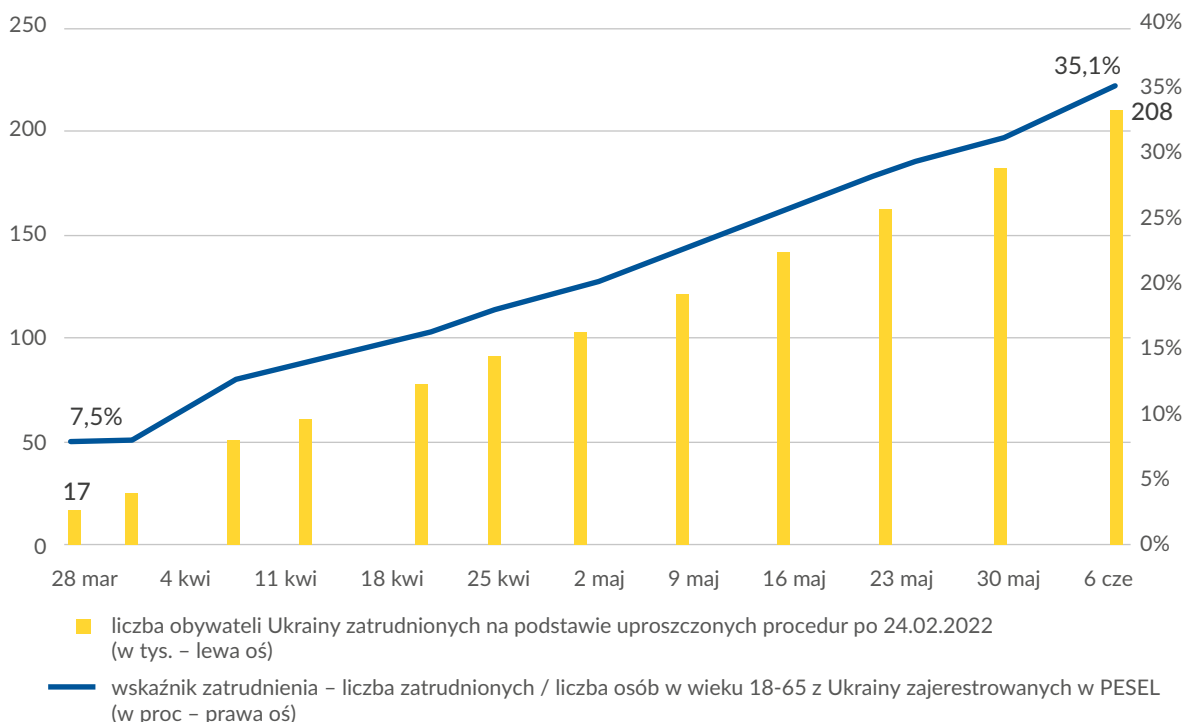
Wykres 3. Liczba cudzoziemców, w tym z Ukrainy, ubezpieczonych w Polsce

Źródło: ZUS

2. Co zmieniła agresja rosyjska i napływ osób uciekających przed wojną w Ukrainie?

Gwałtowny napływ uchodźców wojennych z Ukrainy po wybuchu wojny w lutym 2022 roku zaczął szybko oddziaływać także na polski rynek pracy. Według danych na 8 maja b.r. 1,075 miliona osób uzyskało numer PESEL, z ogólnej – szacowanej – liczby 1,4-1,55 miliona uchodźców wojennych, co oznacza, że większość już się zarejestrowała. Z osób zarejestrowanych niemal połowa (49,4% czyli ok. 500-750tys.) to osoby w wieku produkcyjnym, przy czym 90% z nich to kobiety (szczegółowe dane w rozdziale 1). Umożliwienie pozyskania numeru PESEL i otworzenie urzędów pracy dla uchodźców poszukujących pracy w ciągu zaledwie paru tygodni przełożyły się na znaczny wzrost odsetka osób, które podjęły pracę.

Dla możliwości zatrudnienia duże znaczenie miały przepisy specjalne wdrażane na mocy „Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”. Z danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że po wprowadzeniu tej legislacji rynek pracy szybko zareagował na falę osób uciekających przed wojną, umożliwiając do 23 maja znalezienie legalnego zatrudnienia 160 tys. obywateli Ukrainy, a więc ok. 29% z całej populacji uchodźców w wieku roboczym. Tak szybka reakcja wskazuje na duże znaczenie elastyczności użytych instrumentów (praca platformowa) dla szybkiego podjęcia aktywności zarobkowej – niski próg wejścia, brak konieczności dobrej znajomości języka, wsparcie ze strony partnerów etc.

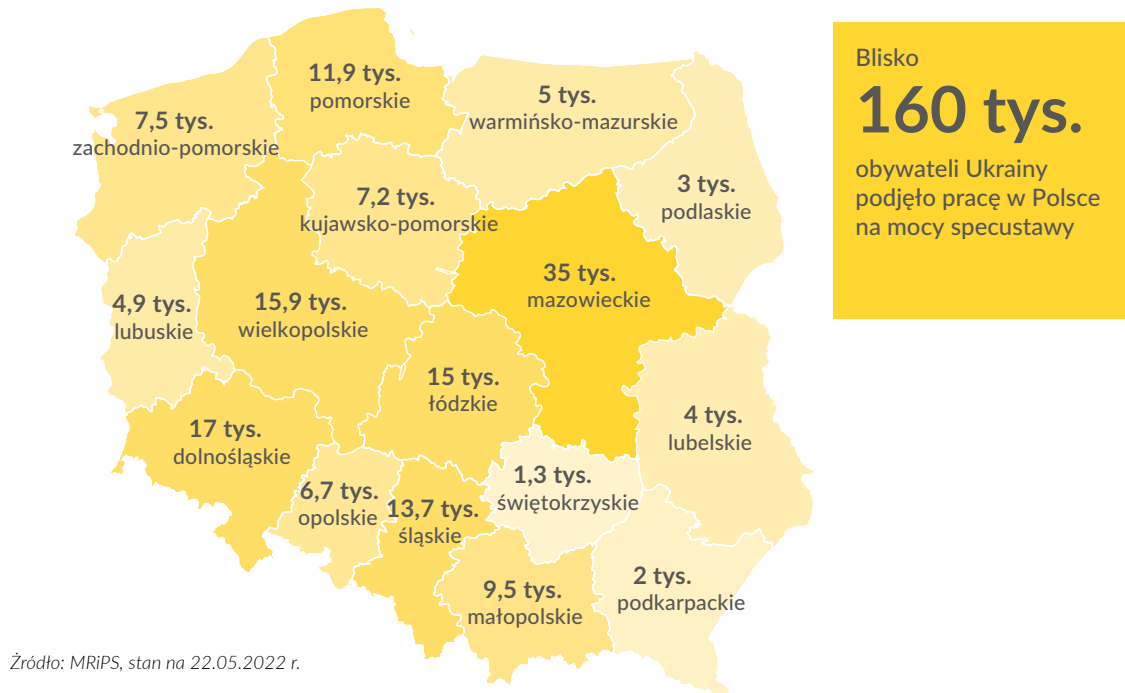
Wykres 4. Rośnie liczba zatrudnionych obywateli Ukrainy i wskaźnik zatrudnienia w tej grupie

Źródło: obliczenia@KubisiakA na bazie danych MRIPS i dane.gov.pl

Zdecydowaną większość uchodźców wojennych, którzy podjęli pracę, stanowiły kobiety, przy czym ich odsetek wśród zatrudnionych (75%) był nieco niższy niż w całej populacji dorosłych uchodźców (90%). Aż połowa osób znalazła zatrudnienie przy pracach prostych, około 15% jako robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, ok. 10% jako pracownicy usług i sprzedawcy, a także jako operatorzy i monterzy maszyn. Po kilka tysięcy osób znalazło zatrudnienie jako pracownicy biurowi, specjaliści, technicy i inny średni personel. Pod względem przestrzennym w strukturze zatrudnienia uchodźców wojennych dominowały województwa o najszerzym rynku pracy: mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie, co w dużej mierze odzwierciedla także strukturę miast do których docelowo trafili imigranci oraz geograficzną zatrudnienia populacji rodzimej.

Rośnie również liczba obywateli Ukrainy ubezpieczonych w ZUS. W marcu 2022 r. liczba ubezpieczonych obywateli Ukrainy wynosiła 667 tys., tj. o 26 tys. więcej niż w lutym. W kwietniu 2022 r. nastąpił kolejny wzrost o 32 tys. do 699 tys., a ogółem liczba ubezpieczonych cudzoziemców wyniosła już 970 tys. osób. Ukraińcy stanowią 72 proc. wszystkich cudzoziemców zarejestrowanych w ZUS.

Warto zwrócić uwagę na specyficzną demografię uchodźców wojennych. Zgodnie z wynikami przedstawionymi w raporcie specjalnym z badania socjologicznego „Uchodźcy z Ukrainy w Polsce”, przeprowadzonego przez Platformę Migracyjną EWL, Fundację Na Rzecz Wspierania Migrantów Na Rynku Pracy „EWL” i Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego są to głównie stosunkowo młode (średnia wieku 38 lat) kobiety (93% uchodźców) z dziećmi. Znaczna część z nich przyjechała bez wcześniejszego doświadczenia pracy w Polsce. Zarazem ponad połowa z nich legitymuje się wyższym wykształceniem, a w Ukrainie była zatrudniona jako specjaliści, nauczyciele i pracownicy sektora edukacji, pracownicy sektora usług oraz handlu. Tym samym struktura zatrudnienia osób uciekających przed wojną w pierwszym miesiącu pobytu w Polsce w ograniczonym stopniu odzwierciedla ich kwalifikacje. Problemem jest bariera językowa, większość z nich nie zna języka polskiego lub zna go słabo lub bardzo słabo.

Rysunek 1. Liczba obywateli Ukrainy, którzy podjęli pracę w Polsce na mocy specustawy

Podejmowanie pracy poniżej swoich kwalifikacji tłumaczy także to, że w krótkim okresie migrantki – które jeszcze nie podjęły decyzji o trwałym zakotwiczeniu się na polskim rynku pracy, poszukują zatrudnienia w tych sektorach, w których można ją podjąć – ale i porzucić – najłatwiej. Dotyczy to głównie takich prac jak usługi opiekuńcze czy sprzątanie, co w połączeniu z dużą podażą dodatkowych rąk do pracy skutkuje obniżeniem stawek wynagrodzeń szczególnie na nieformalnym rynku pracy. Z drugiej strony w wyniku wojny w niektórych branżach (np. logistyka, transport, budownictwo) pojawił się deficyt pracowników w związku z powrotem części ukraińskich mężczyzn pracujących przed wojną zarobkowo w Polsce do Ukrainy i zaangażowaniem w obronę kraju.

Jednocześnie, należy zwrócić uwagę na dwa zjawiska dotyczące zatrudnienia uchodźców wojennych, na które wskazują informacje pozyskiwane z rynku pracy. Pierwszym z nich jest zatrudnienie przez pracodawców oferujących swoistego rodzaju „zatrudnienie socjalne”, w ramach poczucia społecznej odpowiedzialności, szczególnie na początku wojny. Osoby tak zatrudnione często wykonują prace o niskiej efektywności, które nie są kluczowe dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. W dłuższym okresie utrzymanie tego stanu rzeczy jest niemożliwe, niezbędne więc będzie podjęcie działań pozwalających jak najszerszej grupie migrantów na znalezienie pracy nie tylko odpowiadającej ich kwalifikacjom, ale i takiej, której produktywność jest równa lub wyższa niż koszty związane z zatrudnieniem. Drugim zjawiskiem jest zatrudnienie migrantów na z wynagrodzeniem niższym niż minimalne, nieodzwierciedlającym ich realnej produktywności. Część pracodawców może bowiem wykorzystywać asymetrię informacji między nimi a uchodźcami wojennymi co do obowiązujących w Polsce standardów zatrudnienia, rynkowych stawek na danym stanowisku czy obaw dotyczących możliwości utraty pracy.

Mimo ciągłego wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób uciekających przed wojną w Ukrainie, pojawiają się obawy o nieuchronne nasycenie rynku pracy wraz z zapelnieniem się „najłatwiejszych” nisz i pogorszeniem się koniunktury gospodarczej w następstwie wysokiej inflacji i stóp procentowych oraz cen energii. Trudno jest w tej chwili określić pułap przy którym zdolności „prostej” absorpcji migrantów z Ukrainy się wyczerpią, jednak można przypuszczać, że kluczowy test nadejdzie jesienią wraz z końcem sezonu letniego oraz ewentualnym pogorszeniem się ogólnej sytuacji gospodarczej.

3. Oferty pracy dla obywateli Ukrainy¹

Wraz ze wzrostem podaży pracy pojawia się również oferta miejsc pracy, ze wskazaniem na możliwość zatrudnienia obywateli Ukrainy. Na portalu pracuj.pl, gdzie wprowadzono oznaczenie pracy dla Ukraińców widać zainteresowanie pracodawców ofertą dla tej grupy. W lutym 2022 na 95 893 ofert pracy 1 332 (1,3%) było oznakowanych dla Ukraińców. W marcu 2022 ogółem było 107 725 ofert pracy z czego 16 847 (15,6%) oznakowanych, a w kwietniu 2022 na 70 724 wszystkich ofert oznakowanych dla Ukraińców było 13,657 (19,3%). Liczba ofert z cyrylicą w tytule wynosiła 925 z czego 862 (93,1%) było oznakowanych.

Oferty pracy ze wskazaniem na obywateli Ukrainy pojawiły się również na innych komercyjnych stronach. Spośród czternastu stron internetowych: praca.dlastudenta.pl, www.nuzle.pl, www.praca.pl, www.praca.egospodarka.pl, www.aplikuj.pl, jobdesk.pl, www.gowork.pl, www.jobs.pl, www.goldenline.pl, gratka.pl, www.jobber.pl, www.infopraca.pl, www.absolwent.pl, www.karierawfinansach.pl. od czerwca 2021 roku do kwietnia 2022 roku liczba nieunikatowych (bez deduplikacji ofert pomiędzy ww. portalami) ofert wyniosła niemal 2,9 mln, w tym liczba ofert dla Ukraińców: 15 578².

W Centralnej Bazie Ofert Pracy prowadzonej przez publiczne służby zatrudnienia, ofert za miesiące marzec, kwiecień oraz maj (do 7 maja) było ogółem 95 226, w tym liczba ofert dla których w tytule lub w wymaganiach wskazano język ukraiński, rosyjski lub białoruski było 2008 (2,1% ogółu).

Dane te, szczególnie z portalu pracuj.pl wskazują, na rosnące zainteresowanie pracodawców rekrutacją obywateli Ukrainy.

Scenariusze rozwoju sytuacji na rynku pracy

W zależności od scenariusza dalszego rozwoju konfliktu, liczba osób w wieku aktywności zawodowej, którzy potencjalnie mogą poszukiwać pracy w Polsce zmienia się. Zgodnie z szacunkami, do Polski po wybuchu wojny dotarło około 1,5 miliona uchodźców wojennych, z czego około 750 tys. to osoby w wieku produkcyjnym. W przypadku scenariusza pierwszego (tłącego się konfliktu) liczba ta może wzrosnąć do około 825 tys. osób. W przypadku scenariusza drugiego (szybkiego i trwałego pokoju) liczba ta może się zmniejszyć do 325 tys. osób, natomiast w przypadku scenariusza trzeciego (dłuższa wojna i większe zniszczenia), liczba migrantów w wieku produkcyjnym może sięgnąć 935 tys. osób. Przy obserwowanym ostatnio spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, napływ ten kompensuje (w zależności od scenariusza) od 1,5 roku do 4 lat obserwowanego przed 2020 r. ubytku osób w wieku produkcyjnym, w dłuższym okresie nie powinno być więc problemów z absorpcją uchodźców na polskim rynku pracy.

W efekcie podejmowanych działań dotyczących polityki rynku pracy (włączając określone powyżej rekomendacje), można przyjąć następujące scenariusze rozwoju sytuacji na rynku pracy:

- Scenariusz **braku wykorzystania dodatkowych zasobów na rynku pracy** – po początkowym wzroście zatrudnienia migrantów, nastąpi stagnacja lub spadek zatrudnienia np. w związku z recesją wywołaną restrykcyjną polityką pieniężną i wysokimi cenami energii i materiałów. Część osób znajdzie zatrudnienie w szarej strefie (szczególnie w obszarze usług domowych), osiągając relatywnie niskie dochody, w efekcie z trudnością wiążąc koniec z końcem;

1 Autorzy dziękują dr. hab. Robertowi Paterowi, prof. WSLiZ i Hermanowi Cherniaievowi za przygotowanie informacji o ofertach pracy.

2 Ofertę uznaliśmy za skierowaną do obcokrajowców, jeśli w tytule lub opisie oferty występowała cyrylica lub następujące hasła: dla Ukraińców, dla Ukrainców, dla obcokrajowców, dla obcokrajowcow, Ukraińca, Ukraińców, z Ukrainy, Ukraina.

- Scenariusz **utrzymującej się segmentacji na rynku pracy** – migranci będą poszukiwać pracy, jednak głównie w swoich zawodach – w efekcie będą narażeni na wyższe ryzyko bezrobocia, przy jednoczesnym utrzymywaniu się wakatów w sektorach szczególnie „zmaskulinizowanych” – transport, logistyka, budowlanka, pracodawcy będą jednak poszukiwać pracowników i w dłuższym okresie (szczególnie w przypadku scenariuszy utrzymującego się konfliktu), nastąpi częściowe dostosowanie i wzrost zatrudnienia;
- Scenariusz **dostosowania na rynku pracy** – migranci będą poszukiwać pracy i będą się przekwalifikowywać, w efekcie nastąpi relatywnie szybki wzrost zatrudnienia, kompensując obserwowane ubytki ludności. W scenariuszu tym w perspektywie kilkuletniej struktura zatrudnienia oraz warunki pracy i płacy imigrantów nie będą znacząco odbiegać od populacji rodzimej.

Bez względu na kształtujący się scenariusz, polski rynek pracy będzie potrzebował rosnącej liczby migrantów, wspierających uzupełnianie rosnącej luki demograficznej. Dlatego istotne jest odpowiednie wykorzystanie kompetencji migrantów z Ukrainy, przez odpowiednio kształtowane polityki rynku pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że prowadzona polityka rynku pracy powinna ograniczać ryzyko drenażu mózgów z Ukrainy, gdzie ludzie i ich kompetencje będą potrzebne, aby odbudować kraj po wojnie.

4. Co dalej?

W dłuższej perspektywie dla sytuacji materialnej uchodźców wojennych kluczowe będzie zwiększenie ich szans na wykonywanie pracy zgodnej z kompetencjami, a także zapewniającej odpowiedni dostęp do zabezpieczenia społecznego i ochrony pracy zgodnie z obowiązującymi standardami. Samoczynne dostosowania na rynku pracy mogą obejmować m.in. feminizację niektórych „męskich” zawodów, np. w sektorze logistyki i transportu, dzięki adaptacji imigrantek do pracy w sektorach w których jest jej deficyt. Odpowiednie wykorzystanie ich potencjału wymagać będzie jednak ograniczenia szeregu barier, do których należą:

- **Bariera językowa** – większość migrantów nie zna języka polskiego, a podjęcie pracy w wielu zawodach wymaga umiejętności komunikowania po polsku;
- **Bariera informacyjna** – informacja o dostępnych miejscach pracy i wakatach jest obecnie rozproszona. Część informacji jest dostępna w Centralnej Bazie Ofert Pracy, część jest dostępna na różnego rodzaju portalach z ofertami pracy, część oferty jest dodatkowo gromadzona w ramach różnych oddolnych inicjatyw gromadzenia informacji o dostępnych miejscach pracy;
- **Bariera związana z obowiązkami opiekuńczymi** – większość migrantów, którzy przyjechali do Polski po wybuchu wojny to matki z dziećmi. Możliwości ich aktywizacji zawodowej są ograniczone przez konieczność zapewnienia opieki nad dziećmi;
- **Bariera kompetencji/kwalifikacji** – dostępne oferty pracy często odbiegają zapotrzebowaniem na kompetencje i kwalifikacje od tego, jakie kompetencje i kwalifikacje posiadają migranci, co utrudnia dopasowanie popytu i podaży pracy;
- **Bariera asymetrii informacji** – migranci często nie znają realiów rynku pracy w Polsce, w efekcie godzą się na warunki pracy i wynagrodzenie poniżej poziomu, który jest adekwatny do danego stanowiska i kompetencji;
- **Bariera uznawania dyplomów** – w przypadku zawodów regulowanych barierą jest uznawanie dyplomów (zawody medyczne, nauczyciele), a także nabycie umiejętności i wiedzy pozwalających na wykonywanie zawodu w Polsce (np. nauczycielki muszą zapoznać się z podstawą programową);

- **Bariera wielokulturowości** – w związku z obecną falą uchodźców, ale i z imigracją z lat poprzednich, nowym wyzwaniem dla wielu polskich firm będzie rosnąca wielokulturowość zespołów pracowniczych. Może to rodzić sytuacje konfliktowe sprzyjające stereotypizacji i rzutować na wydajność firm.

Rekomendacje

Uwzględniając wyżej wymienione bariery dotyczące włączenia do rynku pracy migrantów, rekomendujemy następujące działania:

1. **Wdrożenie systemu informacji o popycie na umiejętności** ze szczególnym uwzględnieniem ofert dla pracowników z Ukrainy, opartego o monitorowanie ofert pracy dostępnych w ofercie prywatnej (portale internetowe) oraz Centralnej Bazy Ofert Pracy PUP.
2. **Wdrożenie systemu informacji o podaży umiejętności** poszukujących pracy migrantów, głównie z wykorzystaniem informacji gromadzonych w powiatowych urzędach pracy.
3. **Wdrożenie rozwiązań wspierających integrację migrantów na rynku pracy**, w tym szkolenia językowe oraz nabywanie kompetencji poszukiwanych na rynku (uwzględniając diagnozę popytu na kompetencje, a także umiejętności migrantów), przez publiczne oraz niepubliczne służby zatrudnienia (finansowane ze środków Funduszu Pracy, a także ze środków z Komisji Europejskiej). Więcej na ten temat w rozdziale nr 8.
4. **Uruchomienie i rozwój instrumentów wspierania finansowania szkoleń** dla zatrudnionych migrantów, adresowanych do ich pracodawców (na bazie rozwiązań Funduszu Szkoleniowego oraz Bazy Usług Rozwojowych).
5. **Zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi w wieku 0-3 lata** (zwiększenie skali programu Maluch+, uwzględnienie dzieci migrantów jako grupy priorytetowej), wsparcie w rekrutacji do przedszkoli, wspieranie tworzenia miejsc opieki u opiekunek domowych z Ukrainy, a także przedszkoli wykorzystujących potencjał migrantek z Ukrainy (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, samorządy lokalne). Więcej na ten temat w rozdziale nr 4.
6. **Wdrożenie w przedsiębiorstwach szkoleń dotyczących pracy w zespołach wielokulturowych**, wspierających zarządzanie różnorodnością, szczególnie narodową (pracodawcy i organizacje pracodawców). Więcej na ten temat w rozdziale nr 8.
7. **Monitorowanie ryzyka pracy „śmieciorowej”**, przez porównywanie wynagrodzeń pracowników z Polski i cudzoziemców (Państwowa Inspekcja Pracy).
8. **Promowanie legalnego zatrudnienia** i przeciwdziałanie zatrudnieniu w szarej strefie, skutkujące ograniczonym dostępem do kluczowych obszarów zabezpieczenia społecznego (Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, służby zatrudnienia, ZUS, Państwowa Inspekcja Pracy).

3.

MIESZKANIA I AKOMODACJA

Olgiert Dziekoński

Radomir Matczak

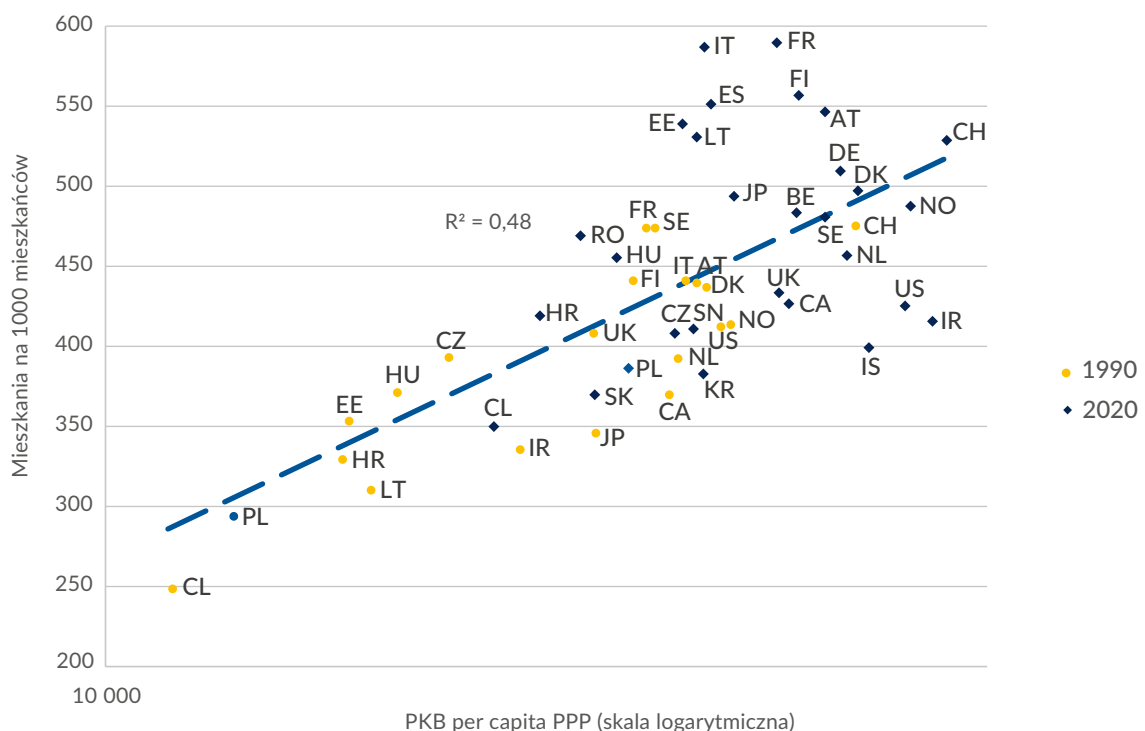
Rafał Trzeciakowski

Wyzwanie związane z napływem uchodźców wojennych pomoże w podjęciu decyzji poprawiających sytuację mieszkaniową w Polsce w średniej perspektywie czasowej. Kompleksowy przegląd oraz uelastycznienie prawa budowlanego i regulacji przestrzennych pozwoliłyby budować więcej mieszkań niższym kosztem.

1. Punkt wyjścia – Polska przed napływem uchodźców

W ostatnich 30 latach liczba mieszkań na 1000 osób rosła w Polsce wraz ze wzrostem dochodu na osobę. Na tle Europy Zachodniej zasób mieszkań jest ciągle mały, ale wynika to z bardzo niskiego punktu wyjścia. U schyłku socjalizmu było w Polsce najmniej mieszkań na 1000 mieszkańców w regionie – nie tylko mniej niż Czechy czy Węgry, ale nawet niż Bułgaria i Litwa. Zarazem **tempo budowy mieszkań w Polsce należy do najszybszych wśród krajów OECD**. W 2020 i 2021 roku wybudowano w Polsce 221 i 235 tysięcy mieszkań, tj. ok. 1,5% ich całego zasobu. Jest to więcej niż średnia OECD (1,1%) i UE (0,8%) i niemal tak dużo jak w Japonii, znanej z liberalnych reguł planowania przestrzennego, które pozwalają zwiększać zasób mieszkaniowy na tyle szybko, że Tokio wśród światowych metropolii słynie z umiarkowanej dynamiki cen nieruchomości.¹ Dzięki **wysokiemu tempu budowy mieszkań, ich ceny w relacji do dochodów rosną w Polsce wolniej niż przeciętnie w krajach OECD**. Dynamika cen nieruchomości jest w Polsce podobna do przeciętnej w OECD, ale towarzyszy jej dużo szybszy wzrost płac, który moderuje relację ceny do dochodu do dyspozycji na osobę. Od 2013 roku, kiedy ceny mieszkań przestały w Polsce spadać po bańce z 2007 roku, stosunek cen mieszkań do dochodów poprawił się o 4%, co jest jednym z najlepszych wyników w OECD.

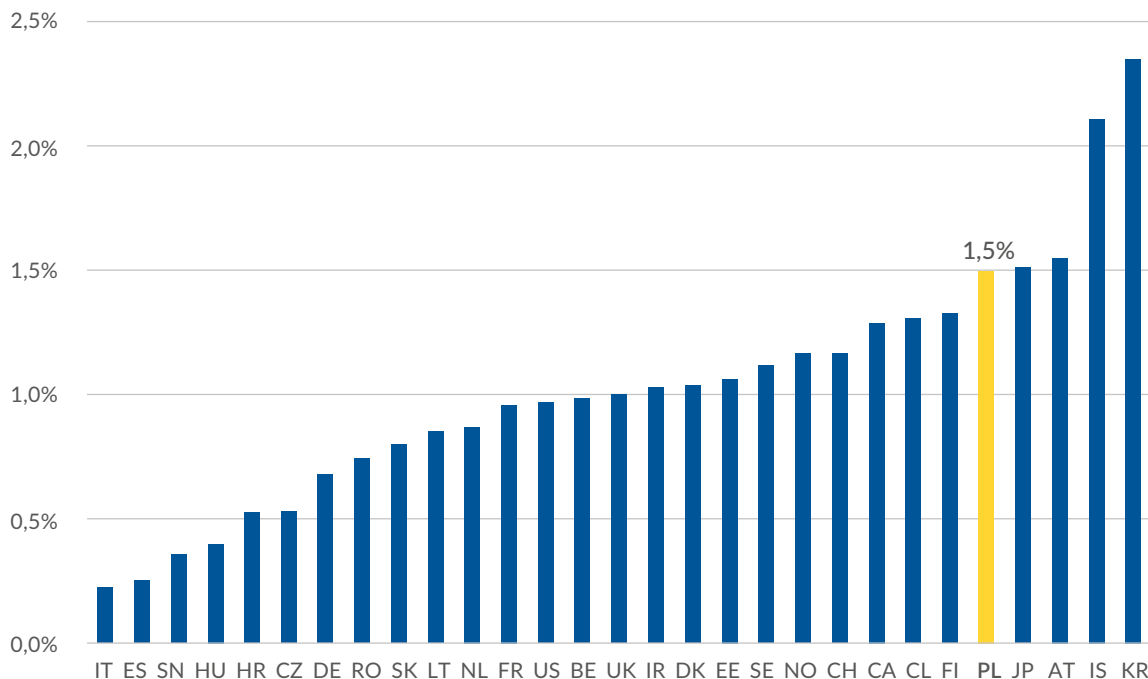
Wykres 1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w krajach OECD około 1990 i 2020 (albo ostatnim dostępnym)



Wybrane kraje OECD z uwagi na brak miejsca – uwzględnienie wszystkich nie zmienia zasadniczo wniosków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD (mieszkania) i TED (PKB)

1 Financial Times, Why Tokyo is the land of rising home construction but not prices, Robin Harding, 3.08.2016, <https://www.ft.com/content/023562e2-54a6-11e6-befd-2fc0c26b3c60>

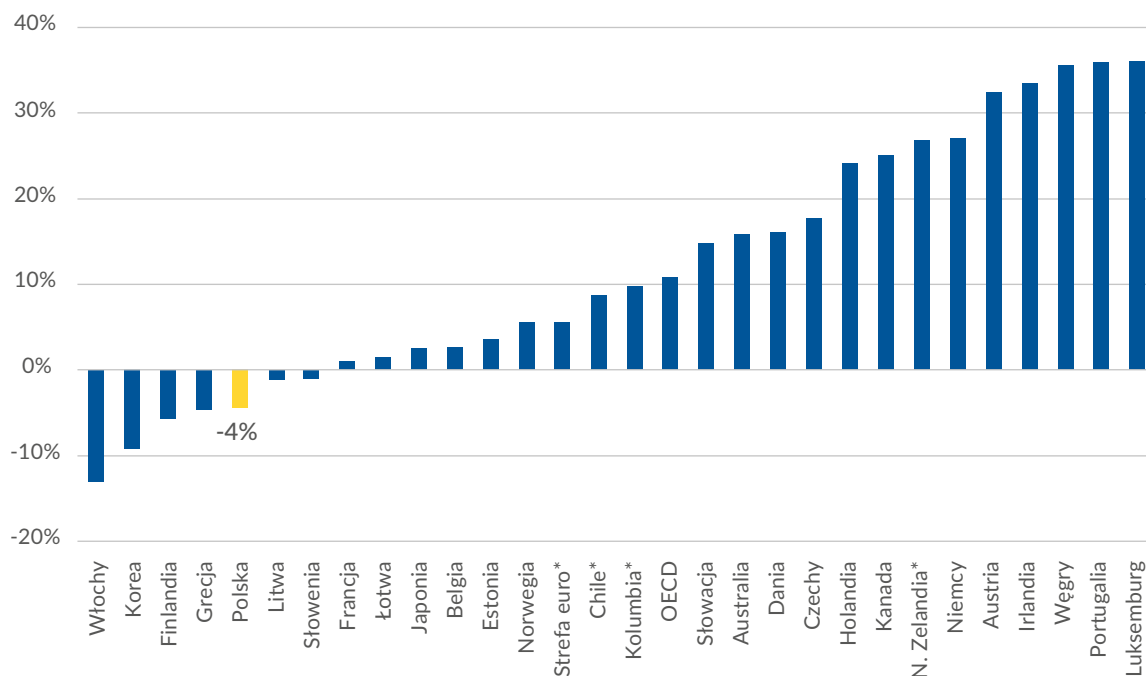
Wykres 2. Budowane mieszkania jako odsetek całego zasobu w krajach OECD w 2020 roku (albo ostatnim dostępnym)

Wybrane kraje OECD z uwagi na brak miejsca – uwzględnienie wszystkich nie zmienia zasadniczo wniosków.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

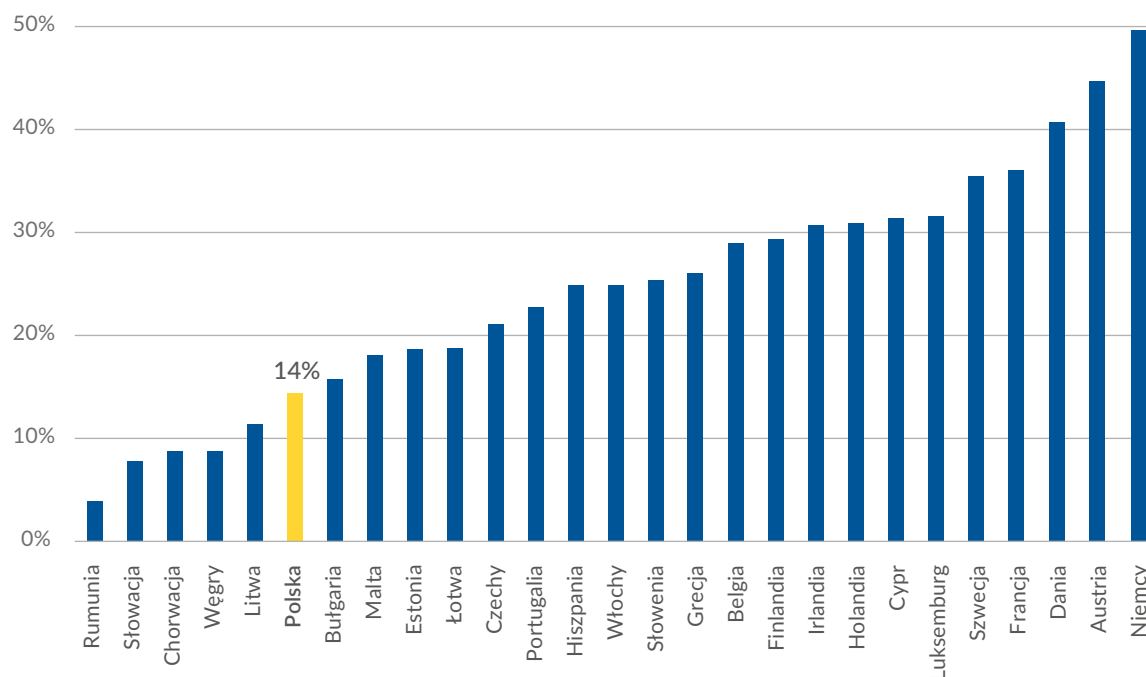
Zarazem **Polska, podobnie jak inne kraje post-socjalistyczne, charakteryzuje się płytkim rynkiem najmu mieszkań**. Zakup lub zmiana mieszkania wiąże się ze znaczącymi kosztami transakcyjnymi, które mogą ograniczać mobilność pracowniczą (Blanchflower i Oswald, 2013) czy opóźniać wyprowadzkę młodych z domu rodzinnego. Podobne efekty ma najem z zasobu publicznego, kiedy czynsze najemców są silnie subsydiowane i nie mogą oni łatwo zmienić lokalu na równie preferencyjny (Battu, Ma i Phimister, 2008). **Zła regulacja najmu może przyczyniać się do jego płytkości w Polsce**. Standardowe umowy najmu nie dają bowiem pewności właścicielom, że będą mogli eksmitować lokatora nieplacącego lub niszczącego mieszkanie, a lokatorom – stabilności i braku ukrytych kosztów. Zakres prawnych restrykcji eksmisji ze względu na okoliczności pozostaje wyjątkowo szeroki na tle innych krajów OECD. Do niskiej jakości najmu przyczynia się także duże **rozdrobienie prywatnego rynku najmu**. Zgłaszane w ankiecie Rubaszka i Czerniaka (2017) niedogodności, takie jak brak możliwości urządzenia lokalu według własnego gustu i częste inspekcje właścicieli wynikają z rozdrobnienia najmu w Polsce. Rodzic wynajmujący mieszkanie przeznaczone dla dziecka będzie je wynajmował w inny sposób niż korporacja z tysiącem mieszkań o zestandaryzowanych warunkach. Instytucjonalny rynek najmu dopiero zaczyna w Polsce powstawać. Ograniczeniem jego rozwoju jest brak ustawy o funduszach inwestujących w mieszkania na wynajem, które pozwalałyby poprzez giełdę papierów wartościowych inwestować w najem nawet niewielkie kwoty, mobilizując dodatkowy kapitał na ten rynek.

Wykres 3. Zmiana procentowa stosunku cen mieszkań do dochodów do dyspozycji per capita w krajach OECD w latach 2013–2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

Wykres 4. Populacja zamieszkująca w mieszkaniu nieposiadanym na własność w UE w 2020 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Tabela 1. Prawne restrykcje eksmisji ze względu na szczególne okoliczności w krajach OECD w 2021 roku

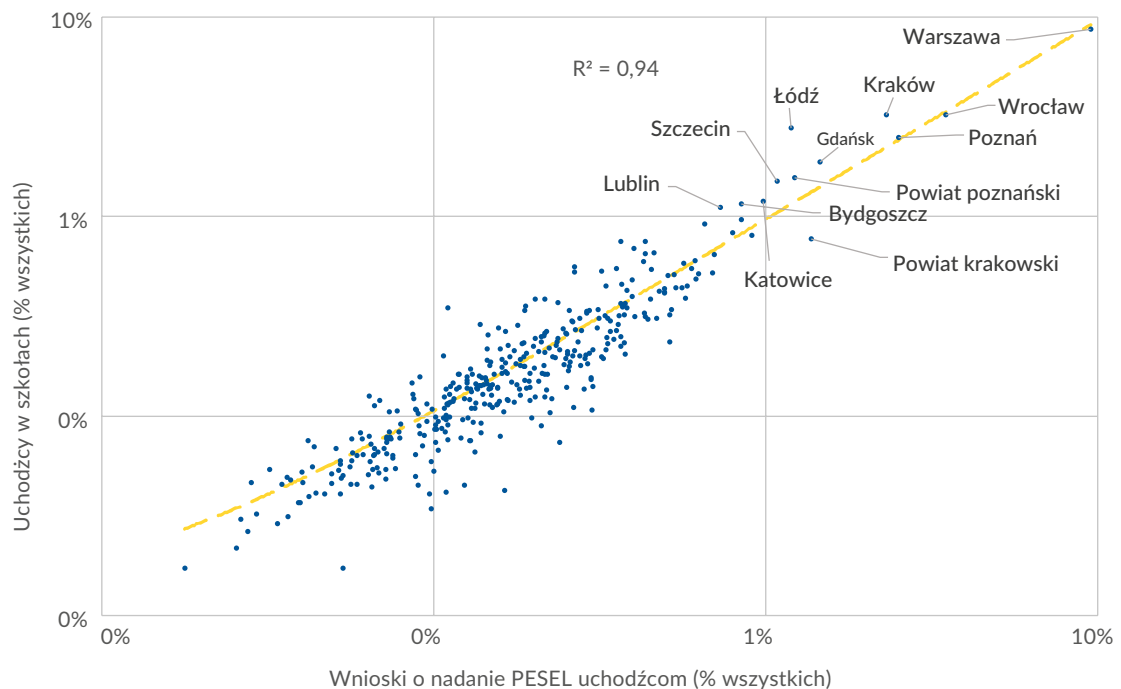
	Okres roku	Obecność dzieci	Obecność niepełnosprawnych	Inne restrykcje eksmisji ze względu na szczególne okoliczności
Australia	Nie	Nie	Nie	
Austria	Nie	Nie	Nie	
Belgia	Nie	Nie	Nie	
Canada	Nie	Nie	Nie	
Chile	Nie	Nie	Nie	
Czechy	Nie	Nie	Nie	
Estonia	Nie	Nie	Nie	Sąd może wstrzymać albo opóźnić jeżeli niesprawiedliwa dla dłużnika, np. na podstawie sytuacji rodzinnej/ekonomicznej.
Finlandia	Nie	Nie	Nie	
Francja	Tak	Nie	Nie	
Grecja	Nie	Nie	Nie	
Holandia	b.d.	b.d.	b.d.	Tak
Irlandia	Nie	No	No	
Islandia	Nie	b.d.	b.d.	
Izrael	Nie	Tak	Tak	
Japonia	Nie	No	No	
Kolumbia	Nie	Nie	Nie	
Kostaryka	Nie	Nie	Nie	Tak
Luksemburg	Nie	Nie	Nie	
Łotwa	Nie	Tak	Tak	Tak
Malta	Nie	Nie	Nie	
N. Zelandia	Nie	Nie	Nie	Tak
Niemcy	Nieprawne	Nieprawne	Nieprawne	Lokator może aplikować o wstrzymanie w razie zagrożenia bezdomnością lub w innym szczególnym przypadku.
Norwegia	Nie	Nie (wyjątki)	Nie (wyjątki)	
Polska	Tak	Tak	Tak	Tak (kobiety w ciąży, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria pomocy społecznej, zarejestrowani bezrobotni, ubezwłasnowolnieni, inne osoby określone przez radę gminy)
Portugalia	Nieprawne	Nie	Tak	Osoby 65+ mieszkający w lokalu dłużej niż 15 lat.
Słowacja	Nie	Tak	Tak	
Słowenia	Nieprawne	Nieprawne	Nieprawne	
Szwajcaria	Nieprawne	Nie	Nie	Lokator może wnioskować o przedłużenie umowy jeżeli wygaśnięcie spowodowałoby trudności nieusprawiedliwione interesem właściciela.
Szwecja	Nie	Nie	Nie	
Turcja	Nie	Nie	Nie	
USA	Nie	Nie	Nie	
W. Brytania	Nie	Nie	Nie	
Węgry	Tak	Tak	b.d.	Choroba przewlekła może prowadzić do wstrzymania eksmisji.
Włochy	Nie	Tak	Tak	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD (dla Polski dodatkowo uzupełnione przez autora)

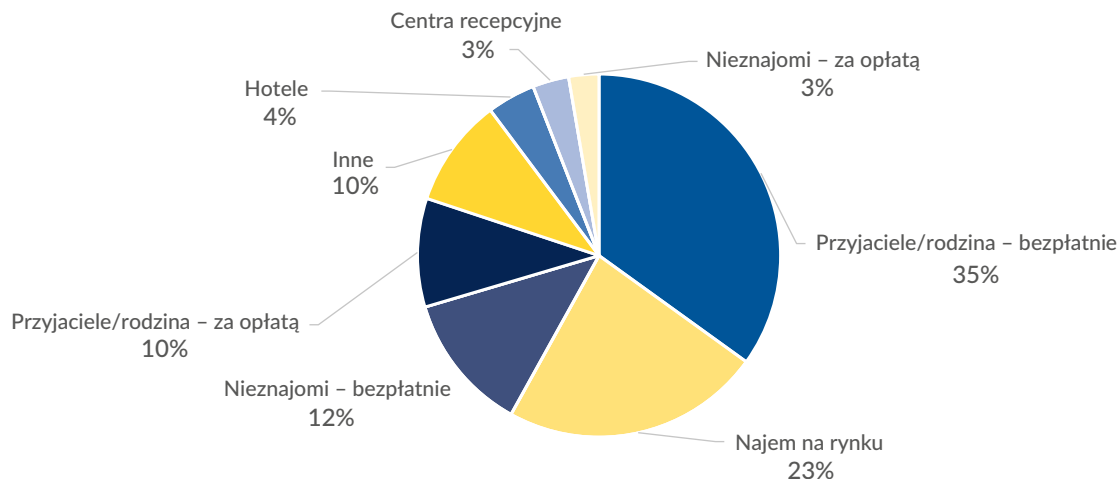
2. Jak wojna wpłynęła na rynek mieszkaniowy w Polsce?

Duszczyk i Kaczmarczyk (1. rozdział niniejszego raportu) szacują, że pod koniec kwietnia pozostawało w Polsce 1,4-1,5 mln uchodźców z Ukrainy. Do 12 maja 1,1 mln osób wystąpiło o nadanie numeru PESEL, który uprawnia ich do korzystania ze służby zdrowia i edukacji, umożliwia podjęcie pracy i prowadzenie działalności gospodarczej, a także daje prawo do świadczeń. Biorąc pod uwagę wygasające tempo składania kolejnych wniosków o nadanie PESEL można przypuszczać, że rzeczywista liczba uchodźców pozostających w Polsce jest w tym momencie bliższa dolnej granicy szacowanego przedziału. **Najwięcej osób uciekających przed wojną w Ukrainie przebywa w dużych metropoliach.** Niemal co dziesiąty wniosek uchodźców o nadanie numeru PESEL i taki sam odsetek rejestracji dzieci w szkołach, odpowiednio do 12 i 9 maja miał miejsce w Warszawie. Licząc kolejne powiaty o największej liczbie wniosków, prawie 20% złożono w Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Krakowie i Trójmieście. Wraz z sąsiadującymi powiatami, ta liczba rośnie aż do 30%. Wyzwania związane z akomodacją osób z Ukrainy koncentrują się więc w pięciu największych polskich aglomeracjach, choć zarazem trzeba pamiętać, że jest w nich również skoncentrowany największy zasób mieszkaniowy w kraju – 16% w granicach miast (z czego 7% w Warszawie) i 24% w aglomeracjach. **Brak danych o miejscach zamieszkania uchodźców w całym kraju, ale lokalnie przeprowadzono niereprezentatywną ankietę wśród oczekujących z wnioskami o nadanie numerów PESEL w pierwszym tygodniu rejestracji.** W ankiecie ponad 3% uchodźców zadeklarowało przebywanie w centrach recepcyjnych, co przy ok. 9 tys. łóżek w tych centrach w Warszawie wskazywałoby na całkowitą liczbę uchodźców w mieście rzędu 279 tys. To liczba zbliżona do szacunku 267 tys. uchodźców w Warszawie na podstawie telefonów komórkowych (Wojdat i Cywiński, 2022), co uwiarygadnia wyniki ankiety.

Wykres 5. Rozmieszczenie osób uciekających przed wojną w Ukrainie wg powiatów – wnioski o nadanie PESEL i rejestracje w szkołach



Opracowanie własne na podstawie dane.gov.pl

Wykres 6. Ankieta uchodźców z Ukrainy wnioskujących o numery PESEL w 1. tygodniu rejestracji w Warszawie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie szacunków będących w posiadaniu Tomasza Pactwy z Biura Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy

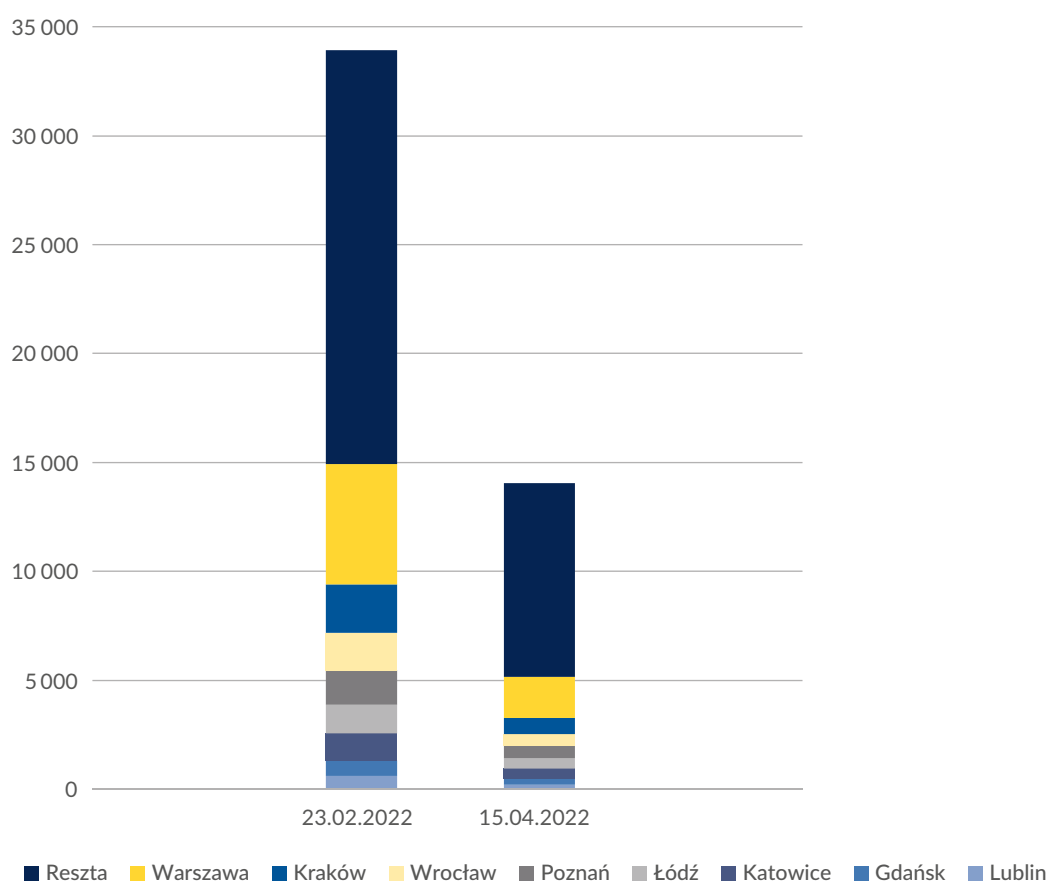
Duża koncentracja osób uciekających przed wojną w Ukrainie w największych aglomeracjach może mieć zalety w długim okresie. Badania wskazują, że duże znaczenie dla integracji uchodźców ma region do którego początkowo trafią (więcej na ten temat w rozdziale 8). Część krajów zachodnioeuropejskich prowadzi lub prowadziło w przeszłości politykę rozpraszania uchodźców w oparciu o kryteria niepowiązane z rynkiem pracy, aby bardziej równomiernie rozłożyć ciężar mieszkaniowy, uniknąć enklaw etnicznych, czy ograniczyć ciężar lokalnie finansowanych świadczeń. Jakkolwiek tego typu polityki mogą ograniczać krótkookresowe koszty, to generują długookresowe szkody w przypadku osób trafiających na słabsze rynki pracy (Komada, Łaszek, & Trzeciakowski, 2022). Uchodźcy trafiający do regionów o wysokich stopach bezrobocia później nawet przez wiele lat mają niższe zarobki, mniejsze prawdopodobieństwo posiadania pracy (Müller, Pannatier, & Viarengo, 2022; Aksoy, Poutvaara, & Schikora, 2020; Godøy, 2017; Åslund & Rooth, 2007) i częściej doświadczają antyimigracyjnych incydentów (Albarosa i Elsner, 2022). Zamieszkiwanie w większych enklawach etnicznych odwrotnie, poprawia szanse uchodźców na rynku pracy (Battisti et al., 2022; Martén et al., 2019; Damm et al., 2009; Edin & Åslund, 2003).

Z punktu widzenia rynku nieruchomości ważne jest w szczególności to, że duża liczba Ukraińców pracujących w Polsce przed rosyjską inwazją znacząco łagodzi presję na zasób mieszkaniowy ze strony uchodźców. Według wcześniej wspomnianej ankiety aż 45% uchodźców pozostaje w mieszkaniach krewnych albo znajomych. W raporcie liczba Ukraińców szacowana na podstawie numerów komórkowych (ludność dzienna w wieku 15 lat i więcej) w 12 polskich metropoliach wzrosła z 937 tys. 1 lutego 2022 roku do 1726 tys. 1 kwietnia 2022, czyli prawie się podwoiła. Zarazem jednak **bardzo wielu uchodźców wojennych z Ukrainy jest goszczonych przez polskie rodziny.** Rząd szacuje, że 600 tys. uchodźców wojennych korzysta ze wsparcia 40 zł miesięcznie na osobę goszczoną.² Jeżeli założyć zgodnie z wspomnianą wcześniej ankietą, że 47% nowo przybyłych Ukraińców w Warszawie jest goszczonych bezpłatnie przez rodzinę, znajomych i nieznajomych (za co przysługuje świadczenie), to w skali kraju 600 tys. dawałoby 1,2 mln uchodźców wojennych w Polsce. W hotelach pozostaje relatywnie niska liczba osób. Wedle warszawskiej ankiety jest to ok. 4% ich całkowitej liczby. To oznaczałoby, że zajmują w nich ok. 1/3 miejsc hotelowych w dużych miastach (ok. 100 tys.).

² PAP, Szefernaker: przedłużymy o 60 dni termin wypłaty świadczeń za pomoc uchodźcom, 21.04.2022, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/szefernaker-przedluzymy-o-60-dni-termin-wypłaty-swiadczen-za-pomoc-uchodzcem>

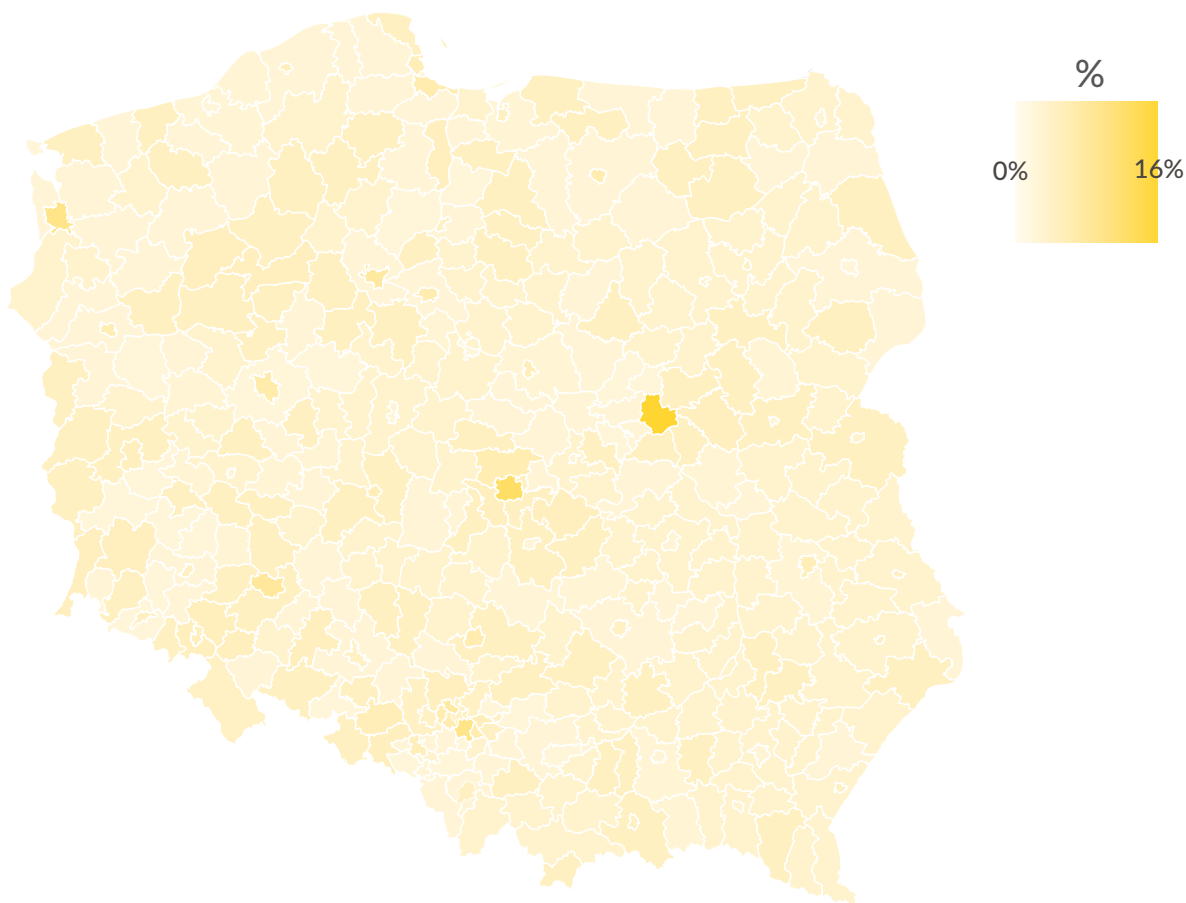
Zarazem uchodźcy wynajmują samodzielnie – jak dotąd – relatywnie mało mieszkań. W Warszawie jest to wg ratusza 6-7 tys. mieszkań.³ To o połowę mniejszy rząd wielkości niż wynikałoby z wcześniej wspomnianej ankiety i dawałoby 9-10% Ukraińców w Warszawie przy założeniu 4 osób na mieszkanie. Zarazem PKO BP (2022) szacuje, że w Polsce jest 1,2 mln mieszkań na wynajem, a więc gdyby tylko 5% z nich zlokalizowanych było w Warszawie (a w portalach ogłoszeniowych OLX i Otodom Warszawa stanowi 10-30% ofert), to 12% byłoby zajmowanych przez osoby, które uciekły przed wojną. To może być jednak wystarczająco, żeby zauważalnie wpłynąć na ceny najmu zakładając, że tylko część mieszkań jest w danej chwili niezajęta. W okresie od 23 lutego do 15 kwietnia spadek liczby ogłoszeń w poszczególnych miastach na portalu OLX był procentowo podobny, rzędu 60-70%, więc w dalszym ciągu najwięcej ogłoszeń dotyczy Warszawy. Również w danych PKO BP (2022) wzrost cen najmu w marcu w stosunku do lutego był mniejszy na większych, bardziej płynnych rynkach – w Warszawie o kilkanaście procent wobec do 40% Łodzi.

Wykres 7. Liczba ogłoszeń mieszkań na wynajem w serwisie OLX przed i po rosyjskiej inwazji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych olxdata.azurewebsites.net

3 Deklaracja na webinarze CMR UW https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=531063188646935

Wykres 8. Pustostany mieszkaniowe w zasobach publicznych w 2020 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Rekomendacje

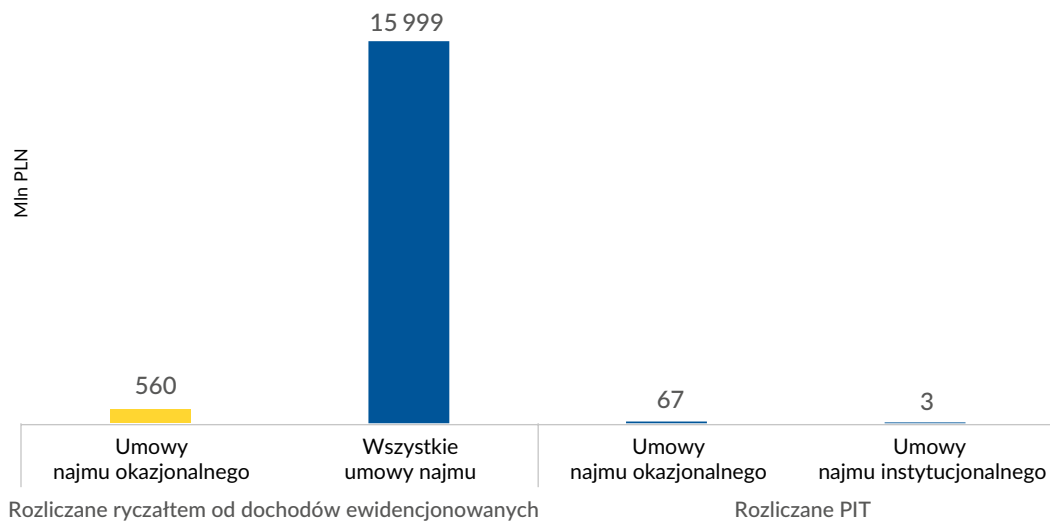
Rekomendacje można podzielić na te, które przyniosą skutki już w krótkim okresie, oraz na systemowe zmiany, które poprawią dostępność mieszkań w długim okresie, stwarzając warunki do akomodacji większej liczby uchodźców-imigrantów. Wśród krótkookresowych działań sytuację mogą poprawić remonty pustostanów z zasobu publicznego, liberalizacja prawa najmu i w razie potrzeby inwestycje w tymczasowe miasteczka kontenerowe. Natomiast w długim okresie pomocne będą działania przyspieszające tempo budowy, w tym deregulacja, budowa kompetencji firm w budownictwie modułowym, udostępnienie prywatnym inwestorom terenów zablokowanych pod Mieszkanie Plus, i wprowadzenie podatku od nieruchomości do terenów na których są uchwalone plany miejscowe, a także rozwój rynku najmu, przez uchwalenie długo oczekiwanej ustawy o funduszach inwestujących w nieruchomości na wynajem, kompleksową reformę prawa najmu, i zniesienie podatkowej dyskryminacji najmu wobec własności. Istotne dla zmian funkcjonowania rynku byłoby również wzmocnienie roli samorządów gminnych w zakresie budowy gminnego zasobu mieszkań komunalnych poprzez wprowadzenie formuły celu publicznego dla takiego rodzaju mieszkalnictwa, a także nadanie Społecznym Agencjom Najmu bardziej aktywnej roli w procesie tworzenia i zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym jako zadaniem własnym gminy.

W krótkim okresie warto by zadbać o zwiększenie podaży lokali na wynajem z istniejących zasobów:

1. **Remonty pustostanów z zasobu publicznego mogłyby w krótkim terminie zapewnić dodatkowe mieszkania.** W Polsce w 2020 roku było ok. 70 tys. niezamieszkałych mieszkań w zasobach publicznych – głównie komunalnych, ale również państwowych zakładów pracy (np. uczelni wyższych), Skarbu Państwa, i Towarzystw Budownictwa Społecznego. Są one silnie skoncentrowane w dużych miastach, szczególnie w Warszawie (16%) i Łodzi (13%). Według deklaracji przedstawiciela ratusza, Warszawa jest w stanie wyremontować 1000 pustostanów w ciągu roku⁴. Biorąc pod uwagę, że wg GUS w zasobie gminnym Warszawy znajduje się ponad 10 tys. pustostanów i jest to samorząd o relatywnie największych możliwościach finansowych, to koszt i czas wymagany na remonty ogranicza potencjał tej ścieżki. Przy czym koszty remontu pustostanów powinny być pokrywane z Funduszu Dopląt poprzez spółkę gminną.
2. **Wstępne wyniki spisu powszechnego z 2021 roku ujawniły znacznie więcej pustostanów niż wcześniej raportowane przez GUS.** Zgodnie ze spisem w Polsce 31 marca 2021 roku było jednak aż 1856 tys. niezamieszkałych mieszkań, czyli o 886 tys. więc niż w poprzednim spisie z 2011 roku. Być może jest to kwestia ciągle trwającej jeszcze pandemii (studenci i część pracowników pracowali zdalnie) albo odmiennej metodologii (spis był obowiązkowy dla wszystkich, co rodzi pytania np. odnośnie szarej strefy najmu), ale według prezesa GUS są to rzeczywiste pustostany niezużywające energii elektrycznej. Jakkolwiek według danych badania siły roboczej GUS (które może lepiej niż klasyczna populacja uwzględniać migracje) od 2011 do 2021 roku ubyło w Polsce aż 881 tys. osób w wieku 15 lat i więcej, to szacując odpowiednio ubytek 163 tys. dzieci do 14 lat i przyjmując 2,7 osoby na mieszkanie może być to ciągle zbyt mało do wyjaśnienia wyniku spisu. Publikacja kolejnych danych GUS być może rzuci na sprawę więcej światła co do lokalizacji, własności i rodzaju tych mieszkań – czy nie są to np. rozproszone domy na prowincji, które wymagałyby znacznych nakładów i były oddalone od większych rynków pracy. Dane o 121 tys. pustostanów za 2020 rok wskazywały, że jakkolwiek na obszarach peryferyjnych stanowią one wyższy odsetek zasobu mieszkaniowego, to w liczbach absolutnych jest ich najwięcej tam gdzie zasób jest największy, czyli w dużych miastach – więc 75% z nich było skoncentrowane w tylko 20% powiatów. Wstępne dane ze spisu powszechnego 2021, wykazujące 11% mieszkań niezamieszkałych w całości zasobu ocenianego na 15 340,1 tys. mieszkań, wskazują na konieczność wypracowania polityki wobec mieszkań niezamieszkałych, które powinny być rekomendowane do wykorzystania na rzecz czy to uchodźców, czy też mieszkańców w ramach gminnej polityki mieszkaniowej
3. **Dalsza liberalizacja prawa najmu – co najmniej krótkookresowo, ograniczająca ochronę przed eksmisją uchodźców wojennych z Ukrainy a w dłuższym okresie – kompleksowa reforma.** Rząd dokonał liberalizacji na rzecz osób uciekających przed wojną w Ukrainie jedynie umów najmu okazjonalnego. W takich umowach najemca zgadza się na ewentualną eksmisję, przedstawiając adres lokalu pod który ewentualnie może się wyprowadzić. Uchodźcom wojennym trudno byłoby takie adresy przedstawić, więc słusznie zrezygnowano wobec nich z tego wymogu. Z danych Ministerstwa Finansów wynika jednak, że tylko 3,5% przychodów z najmu rozliczonych w 2020 było z umów najmu okazjonalnego. To wskazuje, że zdecydowaną większość dalej stanowią tradycyjne umowy najmu, które mogą zniechęcać do wynajmowania uchodźcom wojennym ze względu na trudności z eksmisją i bezpośrednie jej wyłączenie w stosunku do dzieci.

4 Deklaracja Tomasza Pactwy na webinarze CMR UW https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=531063188646935

Wykres 9. Przychody podatników rozliczających dochody z najmu w 2020 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF

Wykres 10. Firmy budowlane zgłaszające niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne jako barierę dla działalności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

4. **Nie należy wykluczać postawienia miasteczek kontenerowych.** W tej chwili można szacować, że 1/3 uchodźców wojennych goszczonych jest jako obce osoby przez polskie rodziny – w optymistycznym scenariuszu potrwa to wystarczająco długo, aż sami znajdą inne noclegi, ale nie należy wykluczać, że miasteczka kontenerowe okażą się konieczne. Takie miasteczka były stosowane w Niemczech i reszcie Europy w kryzysie migracyjnym 2015 roku, jak i w Japonii po katastrofie elektrowni jądrowej w Fukushima. Tego typu mieszkania nie zawsze są dobrze postrzegane, jednak można je tanio i szybko postawić, gwarantując prywatność, nie generując zawiści ze strony rodzimych mieszkańców, dając

jednocześnie bodziec uchodźcom do samodzielnego szukania lepszych rozwiązań na rynku. Przy czym realizacja takich zespołów powinna być wsparta formułą inwestycji celu publicznego oraz objęta mechanizmami finansowania infrastruktury w ramach Funduszu Dopłat.

5. **Zabieganie w Unii Europejskiej o fundusze na budowę cyrkularnych modułowych mieszkań dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie.** W przeciwieństwie do tymczasowych kontenerów mieszkalnych, chodzi tutaj o budowę pełnowartościowych mieszkań z prefabrykatów. Powstają one w całości (wraz z pełnym wyposażeniem w dedykowanych fabrykach, zaś na placach budowy są montowane – łączone w bloki mieszkalne o zadanej wielkości. Komisja Europejska koordynowałaby międzynarodowy program zamówień publicznych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego dla modułowych mobilnych budynków mieszkalnych, które byłyby zbudowane i zamieszkane w Polsce, a następnie przeniesione na Ukrainę po zakończeniu działań wojennych. Mieszkania w takiej technologii buduje się nawet 20-50% szybciej i 20% taniej niż tradycyjnie (Bertram et al., 2019). Budowę można skrócić nawet do 9 miesięcy. Mogą być też ponownie wykorzystywane w nowych funkcjach (np. przekształcenie w budynku typowo mieszkalnego w dom studencki, dom seniora, szkołę / przedszkole lub obiekt łączący te funkcje) i lokalizacjach (np. fizyczne przeniesienie budynku mieszkalnego z Polski do Ukrainy bez utraty jego walorów użytkowych).

W średnim okresie należy zdynamizować rynek najmu poprzez:

6. **Uchwalenie długo oczekiwanej ustawy o funduszach inwestujących w nieruchomości na wynajem uruchomiłoby więcej kapitału na rzecz inwestycji mieszkaniowych.** Obecnie inwestowanie w mieszkania na wynajem wymaga znacznego kapitału lub kredytowania, aby kupić całe mieszkanie i prowadzić do rozdrabniania rynku najmu. Notowanie funduszy inwestujących w nieruchomości na giełdzie papierów wartościowych pozwoliłoby lokować oszczędności w nieruchomościach szerokiego przekroju społeczeństwa nawet niewielkie kwoty. Niestety w tej chwili inwestowanie w takie fundusze byłoby jednak podwójnie opodatkowane (najpierw od dochodu funduszu z najmu a następnie od dochodu kapitałowego inwestora) w stosunku do samodzielnego zakupu mieszkania na wynajem.
7. **Kompleksową reformę regulacji najmu.** Obecnie standardowe, nienazwane umowy nie zapewniają właścicielom mieszkań pewności, że będą w razie potrzeby mogli eksmitować nieuczciwych lokatorów, a lokatorom, że podwyżki czynszu będą wynikały z wcześniej przyjętych w umowie reguł, a nieuczciwi właściele nie będą na nich przerzucać dodatkowych opłat. Na te problemy miały odpowiadać umowy najmu instytucjonalnego dostępne dla firm i umowy najmu okazjonalnego dla osób fizycznych, ale pozostają ciągle tylko marginalną częścią rynku. Ewaluacja ich działania dałaby wskazówki dla szerszej reformy.
8. **Wprowadzenie efektywnych mechanizmów zarządzania najmem poprzez społeczne agencje najmu (SAN).** Upowszechnienie SAN w gminach dzięki uruchomieniu funduszu wspierającego ich powoływanie (wspierałby on działalność operacyjną SAN, a także pełniłby rolę gwaranta w przypadku problemów z wypłacalnością mieszkańców korzystających z usług SAN). W ramach działania SAN celowe byłoby publikowanie wzorem Niemiec kosztów najmu mieszkań w wyodrębnionych obszarach miast jako informacji publicznej analogicznej do map cen gruntów. Pozwoliłoby to na stabilizację i regionalizację najmu z zasobów prywatnych.

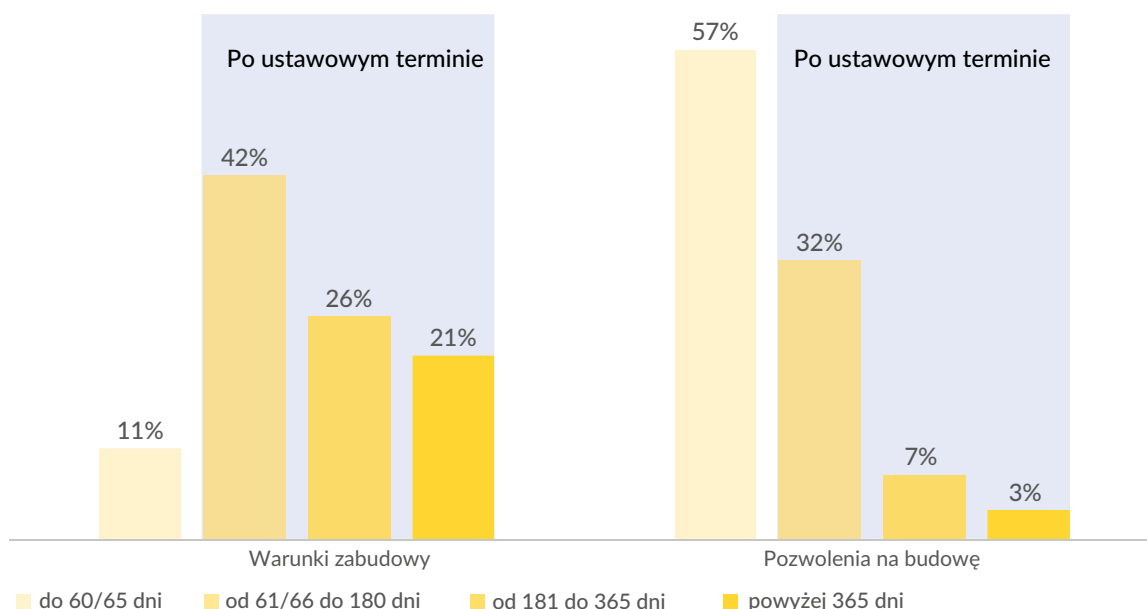
9. **Zniesienie opodatkowania dochodów z najmu i zamiast niego podniesienie opodatkowania gruntów zlikwidowałoby dyskryminację fiskalną.** Obecnie czynsz lokatora wynajmującego mieszkanie musi pokryć podatek od dochodów z najmu właściciela, której to daniny nie ma w przypadku zamieszkiwania mieszkania posiadanego na własność. To niepotrzebnie zniechęca do najmu mieszkań i zachęca do ich kupowania na własność. Badania pokazują, że podatki gruntowe są znacznie mniej szkodliwe dla gospodarki niż opodatkowanie pracy i kapitału. Kumhof et al. (2021) pokazują, że przeniesienie na nie ciężaru opodatkowania dałoby znaczne korzyści gospodarcze. Co więcej, taki podatek daje dodatkowy bodziec do lepszego wykorzystania przestrzeni.

W dłuższym okresie potrzebnych będzie dodatkowo od 400 do 600 tysięcy mieszkań dla uchodźców wojennych stających się imigrantami (zależnie od scenariusza rozwoju sytuacji przedstawionego w rozdziale nr 1). Z tego powodu konieczne będzie zadbanie o przyspieszenie budowy nowych mieszkań poprzez poniższe działania.

10. **Kompleksowy przegląd oraz deregulacja prawa budowlanego i regulacji przestrzennych pozwoliłyby budować więcej mieszkań niższym kosztem.** To, jak bardzo regulacje przestrzenne mogą ograniczać tempo budowy mieszkań i podnosić ich ceny, dobrze pokazują badania ze Stanów Zjednoczonych (Hsieh i Moretti, 2019; Herkenhoff, Ohanian, Prescott, 2018; Ganong i Shoag, 2017; Gleaser et al., 2005) i Wielkiej Brytanii (Hilber i Vermeulen, 2016; Cheshire, 2013; Cheshire, 2008; Barker, 2006; Barker, 2004). Również w Polsce od dekady firmy budowlane (nie tylko budujące mieszkania) zgłaszają coraz większe bariery. W 2010 roku tylko 14% firm budowlanych zgłaszało w GUS niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne jako barierę dla działalności, a w kwietniu 2022 roku już 52% (Wykres 10).
11. **Usprawnienie wydawania decyzji dla inwestycji mieszkaniowych, jak i procedur odwoławczych.** Większość decyzji o warunkach zabudowy i wiele o pozwoleniu na budowę wydawanych jest z opóźnieniem, a dodatkowo odwołania od nich (np. ze strony sąsiadów) w organach administracji i sądach administracyjnych mogą wielokrotnie wydłużać czas oczekiwania nawet kiedy nie ma do nich podstaw (Wykres 11). Nieprzewidziane opóźnienia, szczególnie w cyklicznej branży jaką jest budownictwo, zwiększają ryzyko inwestycji a tym samym ich koszty.
12. **Wykorzystanie systemu elektronicznego składania wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji planistycznych pozwalających na realizację mieszkań do zbierania zanonimizowanych danych o stanie aktywności w poszczególnych gminach i powiatach oraz publikowanie ich na bieżąco w Internecie.** W USA powstały liczne badania ekonometryczne wpływu barier budownictwa na ceny mieszkań dzięki istnieniu indeksów restrykcyjności regulacji w czasie w różnych jurysdykcjach. W Polsce brakuje takich danych i tym samym trudno ilościowo ocenić wagę poszczególnych barier. Rozpoczęcie zbierania danych według gmin i publikacja ich szeregów w Internecie pozwoli polskim naukowcom rygorystycznie badać temat i lepiej wskazywać najważniejsze kierunki reform.
13. **W budowie większej liczby mieszkań pomogłoby również umożliwienie sprzedaży na warunkach rynkowych terenów zablokowanych w miastach pod budowę Mieszkania Plus lub też przekazanie ich gminom.** W szczególności jednak wsparciem dla racjonalizacji polityki mieszkaniowej gmin byłoby ich aktywne działanie w ramach tworzenia przewidzianego ustawą gminnego zasobu gruntów, który mógłby być dofinansowany poprzez Fundusz Doptat. Według niedawnej kontroli NIK, w Krajowym

Zasobie Nieruchomości pozostaje 949 ha terenów⁵, co pozwalałoby zbudować ok. 80 tys. mieszkań – zakładając, że te tereny rzeczywiście nadają się pod inwestycje mieszkaniowe.

Wykres 11. Czas wydania decyzji dla inwestycji mieszkaniowych w 2019 roku



Źródło: Trzeciakowski (2021) na danych PZFD z 36 dużych miast

14. **Brak planów miejscowych wymaga uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy, co wydłuża i komplikuje proces inwestycyjny.** Dla obszarów objętych zatwierdzonymi MPZP, gminy powinny mieć prawo poboru podatku od nieruchomości w oparciu o sposób użytkowania wskazany w planie. Przyniesie to im wzrost dochodów budżetowych, zachęcając do opracowywania planów. Jednocześnie ma to zachęcić właścicieli nieruchomości (głównie gruntowych) do ich zabudowywania lub odsprzedaży (np. na cele mieszkaniowe)
15. **Wzmocnienie możliwości prowadzenia przez gminy aktywnej polityki na rzecz rozwoju gminnego budownictwa mieszkaniowego określonej w art 7 ust 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym.** W szczególności powinno to obejmować potraktowanie tego rodzaju budownictwa jako inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, co pozwoli na uproszczenie procesu lokalizacji, ale także da możliwość wykorzystania tzw. pustostanów będących w zasobie instytucji i podmiotów, a nieużytkowanych – na cele mieszkaniowe lub gospodarcze. Formuła celu publicznego pozwoli również na pozyskiwanie terenów na rzecz takiego budownictwa poprzez porządkowanie stanów własnościowych. Ważnym elementem na rzecz takich działań powinno być zapewnienie 100% możliwości korzystania z mechanizmu Funduszu Dopłat przez gminy lub jej spółki celowe. Zapewnienie możliwości aktywności gmin pozwoli na przełamanie trendu budowy mieszkań w formule własnościowej, otwierając propozycje dla rynku mieszkań na wynajem realizowanych poprzez instytucje Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych.

5 <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/program-mieszkanie-plus.html>

3. Wizja przyszłości

Uchodźcy wojenni z Ukrainy, w tym także ci z nich, którzy zdecydują się zostać w Polsce na dłużej, prawdopodobnie wybiorą w większości duże miasta, pomagając je dogęścić i zwiększając zasób pracowników dla najbardziej wydajnych firm. Produktywność jest tak silnie skoncentrowana geograficznie w dużych miastach (EBOiR, 2019; Bank Światowy, 2009) dzięki korzyściom z aglomerowania, na które składają się głębokie rynki pracy, większe możliwości współdzielenia poddostawców i specjalizacji oraz szybka dyfuzja innowacji. Wzrost ich populacji w długim okresie zwiększy podaż pracy dla najbardziej wydajnych polskich firm, ponad proporcjonalnie przyczyniając się do rozwoju gospodarczego (więcej na ten temat w rozdziale nr 2).

Zarazem z imigracji osiedleńczej skorzystać też mogą te miasta średnie, które przedstawia atrakcyjną ofertę mieszkań i pracy skierowaną do osób uciekających przed wojną w Ukrainie. Ich atutem mogą być znacznie niższe koszty utrzymania i większa dostępność mieszkań do zakupu. Ich wadą jest płytszy rynek pracy i najmu, jednak doświadczenia wcześniejszej fali imigracji wskazują, że część uchodźców może wybierać także mniejsze ośrodki zwłaszcza w scenariuszach zakładających większy napływ osób w wyniku mniej korzystnego przebiegu wojny – w ich wypadku potencjał absorpcyjny największych aglomeracji w krótkim i średnim okresie może być zbyt mały by być atrakcyjny dla wszystkich imigrantów. Wzorce imigracji z Ukrainy sprzed lutego 2022 wskazują, że te średniej wielkości ośrodki miejskie będą w większym stopniu, choć nie wyłącznie, ulokowane w Polsce zachodniej.

Dzięki proponowanym reformom przyspieszy rozwój rynku najmu instytucjonalnego, co podniesie jakość i popularność najmu. Rentowność najmu rośnie ze względu na wzrost stóp procentowych, które skłaniają część osób do odłożenia zakupu mieszkania na rzecz kontynuacji najmu, a jednocześnie uchodźcy z Ukrainy generują na niego dodatkowy popyt. To może skłonić zagraniczne fundusze inwestujące w nieruchomości i polskie firmy do przyspieszenia rozwoju w tym kierunku.

W dłuższej perspektywie Ukraińcy, którzy pozostaną w Polsce, wygenerują dodatkowy popyt na zakup mieszkań. PKO BP (2022) ocenia ten popyt na 230 tys. mieszkań w perspektywie kilku lat, my zależnie od scenariusza szacujemy go na 400 do 600 tys.

Polskie firmy zbudują kompetencje w cyrkularnym modułowym budownictwie mieszkaniowym, co pozwoli budować więcej i taniej. Jeżeli dojdzie do skutku międzynarodowy program zamówień publicznych w formule PPP dla modułowych mobilnych budynków mieszkalnych dla uchodźców, to po ich przeniesieniu na Ukrainę nowe kompetencje polskich firm pozostaną aktualne. Budownictwo było przed wojną ważnym sektorem dającym pracę mężczyznom z Ukrainy. Anegdotyczne przykłady mężczyzn z Ukrainy zatrudnionych w budownictwie w Polsce, którzy zdecydowali się wyjechać na wojnę, znajdują potwierdzenie w danych GUS o odpływach pracowników w kwietniu. Prężnie rozwijający się sektor budowlany może znowu zapewnić im dobrze płatne miejsca pracy, jeżeli zdecydują się wrócić do Polski po wojnie lub w jej końcowej fazie.

Literatura cytowana:

- Aksoy, Cevat Giray, Panu Poutvaara, and Felicitas Schikora. 2020. *First Time Around: Local Conditions and Multi-dimensional Integration of Refugees*. CESifo Working Paper 8747. Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute;
- Albarosa, E., Elsner, B. (2022). *Forced Migration, Social Cohesion and Conflict : The 2015 Refugee Inflow in Germany*. Policy Research Working Paper No. 9913. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36914>
- Åslund, Olof, and Dan-Olof Rooth. 2007. „Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings.” *Economic Journal* 117 (518): 422–448.
- Bank Światowy (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington, DC.
- Barker, K. (2004). *Barker review of housing supply: delivering stability: securing our future housing needs: Final report: recommendations*. London: HM Treasury.
- Barker, K. (2006). *Barker review of land use planning: Final report, recommendations*. The Stationery Office.
- Battisti, M., Peri, G., & Romiti, A. (2022). *Dynamic Effects of Co-Ethnic Networks on Immigrants' Economic Success*. *The Economic Journal*. doi:10.1093/ej/ueab036
- Battu, H., Ma, A., Phimister, E. (2008), *Housing tenure, job mobility and unemployment in the UK*, *The Economic Journal* 118:311–328, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02122.x>
- Bertram, N., Fuchs, S., Mischke, J., Palter, R., Strube, G., Woetzel, J. (2019). *Modular construction: From projects to products*, McKinsey & Company, June, <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/modular-construction-from-projects-to-products>
- Blanchflower, D.G., Oswald, A.J. (2013), *Does high home-ownership impair the labor market?*, NBER Working Paper No. w19079
- Cheshire, P. (2008), *Reflections on the nature and policy implications of planning restrictions on housing supply. Discussion of 'Planning policy, planning practice, and housing supply'* by Kate Barker, *Oxford Review of Economic Policy*, 24(1): 50-58.
- Cheshire, P. (2013), *Greenbelt myth is the driving force behind the housing crisis*, *British Politics and Policy blog*, London School of Economics, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/greenbelt-myth-is-the-driving-force-behind-housing-crisis/>
- Damm, A. P. (2009). *Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence*. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281–314. doi:10.1086/599336
- Duszczyk, M., Kaczmarczyk, P. (2022), *War and migration: the recent influx from Ukraine into Poland and possible scenarios for the future*, *CMR Spotlight*, No. 4 (39), April, <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/cmr-spotlight-war-and-migration-the-recent-influx-from-ukraine-into-poland-and-possible-scenarios-for-the-future/>
- EBOiR (2019), *Transition Report 2018-19: Work in transition*, European Bank for Reconstruction and Development.
- Edin, P.-A., Fredriksson, P., & Åslund, O. (2003). *Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants—Evidence from a Natural Experiment*. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 329–357. doi:10.1162/00335350360535225
- Ganong, P., Shoag, D. (2017), *Why has regional income convergence in the U.S. declined?*, *Journal of Urban Economics* 102: 76-90, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.07.002>
- Glaeser, E.L., Gyourko, J., Saks, R., (2005) *Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices*, *The Journal of Law and Economics* 48(2): 331-369, <https://doi.org/10.1086/429979>
- Godøy, Anna. „Local labor markets and earnings of refugee immigrants.” *Empirical Economics* 52.1 (2017): 31-58;
- Herkenhoff, K.F., Ohanian, L.E., Prescott, E.C. (2018), *Tarnishing the golden and empire states: Landuse restrictions and the US economic slowdown*, *Journal of Monetary Economics* 93: 89-109, <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2017.11.001>
- Hilber, Ch.A.L., Vermeulen, W. (2016), *The Impact of Supply Constraints on House Prices in England*, *The Economic Journal* 126(591): 358–405, <https://doi.org/10.1111/eoj.12213>
- Hsieh, C.T., Moretti, E. (2019), *Housing constraints and spatial misallocation*. *American Economic Journal: Macroeconomics* 11(2): 1-39, <https://doi.org/10.1257/mac.20170388>

Komada, O., Łaszek, A., Trzeciakowski, R. (2022), *Uchodźcy ukraińscy na polskim rynku pracy. Wyzwania, bariery i zadania na przyszłość*, Deloitte Economic Statement, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/EconomicStatement/postepowania-UOKIK-i-spory-sadowe.html>

Kumhof, M., Tideman, N., Hudson, M., Goodhart, C.A.E. (2021), *Post-Corona Balanced-Budget Super-Stimulus: The Case for Shifting Taxes onto Land*, CEPR Discussion Paper No. 16652.

Martén, L., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2019). *Ethnic networks can foster the economic integration of refugees. Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(33), 16280-16285

Müller, T., Pannatier, P., & Viarengo, M. (2022). *Labor Market Integration, Local Conditions and Inequalities*. Policy Research Working Paper 9914, World Bank

PKO BP (2022). *Szok na rynku najmu*, Puls Nieruchomości, PKO Bank Polski, <https://www.pkobp.pl/centrum-analiz/nieruchomosci/nieruchomosci-mieszkaniowe/puls-nieruchomosci-szok-na-ryнку-najmu/>

Rubaszek M., Czerniak, A. (2017). *Preferencje Polaków dotyczące struktury własnościowej mieszkań: opis wyników ankiety*. Bank i Kredyt 48(2): 197–234.

Trzeciakowski, R. (2021), *Dlaczego brakuje mieszkań?*, Analiza FOR, Forum Obywatelskiego Rozwoju, https://for.org.pl/pliki/artykuly/7994_analiza-for-32021-dlaczego-brakuje-mieszkan.pdf

Wojdat, M., Cywiński, P. (2022). *Miejskagościnnosc: wielki wzrost, wyzwania i szanse - Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*. Unia Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/artikul-raport-miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse>

Aleksandra Jadach-Sepiolo, Edyta Tomczyk, Karol Wysocki, Hanna Milewska-Wilk; *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

4.

EDUKACJA

Olga Bochkar

Tomasz Gajderowicz

Maciej Jakubowski

Oleksandr Pustovyi

Jędrzej Witkowski

Jerzy Wiśniewski

Wdrażanie rozwiązań w zakresie edukacji rozwiązań powinno być zdecentralizowane i dopuszczać wiele form. Koncentrowanie się jedynie na włączaniu dzieci ukraińskich do polskiego systemu kształcenia jest zarówno niemożliwe, jak i niezasadne.

1. Co sprzyja skutecznej edukacji uczniów–imigrantów i czy polskie rozwiązania dają dobrą podstawę do ich wsparcia?

Przegląd badań z innych krajów pokazujących znaczenie barier językowych i innych w akomodacji uchodźców

Uczniowie imigranci w większości krajów uzyskują niższe rezultaty niż uczniowie urodzeni w danym kraju. Przykładowo, w ostatnich badaniach PISA różnica w wynikach z czytania między uczniami-imigrantami i uczniami urodzonymi w danym kraju wyniosła w krajach OECD średnio ok. 0,4 odchylenia standardowego. Różnica ta jest nieco mniejsza po uwzględnieniu statusu społeczno-ekonomicznego i maleje w drugim pokoleniu, ale wciąż pozostaje istotna i widoczna w matematyce i naukach przyrodniczych. Ważną barierą w nauce jest język. Uczniowie, dla których język nauczania jest językiem obcym i opanowanym w stopniu dalekim od biegłego, uzyskują niższe wyniki. Utrzymanie języka ojczystego przynosi znaczne korzyści edukacyjne a także pozaszkolne. Z drugiej strony efektywna nauka w szkole wymaga biegłej znajomości języka, więc szkoły z uczniami, dla których język polski jest językiem obcym, wymagają dodatkowych nakładów na wyrównanie umiejętności językowych lub prowadzenie zajęć i przygotowanie podręczników w języku ojczystym uczniów. Kolejnym czynnikiem negatywnie powiązanym z wynikami jest segregacja uczniów o różnym pochodzeniu między szkołami. Uczniowie, którzy uczęszczają do szkół, do których głównie chodzą dzieci z rodzin imigranckich, uzyskują średnio słabsze wyniki niż uczniowie, którzy chodzą do szkół z przewagą dzieci z rodzin nieimigranckich, nawet po uwzględnieniu wykształcenia i zamożności ich rodzin.

Niższe wyniki uczniów z rodzin imigranckich są więc powiązane z zazwyczaj niższym statusem społeczno-ekonomicznym, kwestiami językowymi, słabszym wykształceniem rodziców, a także z segregacją uczniów imigranckich w określonych szkołach lub rejonach. Co ciekawe, dane z badań sugerują, że rodziny imigranckie, niezależnie od kraju pochodzenia, mają wysokie ambicje, które przekładają się na wyższe oczekiwania edukacyjne niż wśród uczniów nieimigranckich. Uczniowie-imigranci rzadziej chcą skończyć edukację wcześniej i częściej planują kontynuację kształcenia na poziomie wyższym (por. Hippe, Jakubowski, 2018). W praktyce uczniowie z rodzin imigranckich napotykają wiele barier, które utrudniają im realizację swoich ambicji. Najważniejszą z nich są niższe osiągnięcia edukacyjne, ale także segregacja w oparciu o braki językowe (np. częste w Niemczech posyłanie uczniów imigranckich do szkół zawodowych jedynie ze względu na słabsze wyniki z języka niemieckiego). Dane pokazują też, że w szkołach z dużą liczbą uczniów imigranckich ich ambicje są równie wysokie, jednak szkoły te mają często znacznie trudniejsze warunki nauczania i muszą sprostać większym potrzebom uczniów, przez co ich wyniki nie są tak wysokie, aby umożliwić dalszą realizację ambitnych planów. Warto podkreślić, że tu dominującym czynnikiem nie jest samo skupienie się uczniów-imigrantów w określonych szkołach, ale brak odpowiedniego wsparcia do rozwiązania problemów związanych np. z różnicami językowymi.

Podsumowując, dostęp do edukacji na odpowiednim poziomie, dodatkowe wsparcie językowe i ograniczenie segregacji to najważniejsze działania sprzyjające wyrównaniu szans edukacyjnych uczniów imigranckich. Warto podkreślić, że nie chodzi tu o stworzenie podobnych warunków dla uczniów nieimigranckich, ale o większe wsparcie pozwalające na równoczesne zachowanie i poszerzanie kultury oraz języka swojego narodu, a przy tym minimalizowanie barier w nauce.

Opis rozwiązań w przyjmowaniu uczniów do szkół i finansowaniu

Polskie szkoły mają często wcześniejsze doświadczenia w przyjmowaniu uczniów z Ukrainy. Praktyka jednak często odbiega od ideału wyłaniającego się z przyjaźnie brzmiących przepisów. Sytuacja jest tu podobna do tej, z jaką mamy do czynienia w przypadku uczniów ze specjalnymi potrzebami. Jest odpowiednie finansowanie na poziomie krajowym, są przepisy określające możliwości wsparcia, a jednak w praktyce uczniowie z takimi samymi potrzebami mogą uzyskać bardzo różny poziom wsparcia w zależności od decyzji samorządu i szkoły oraz często od determinacji rodziców. Szczególnie na ten ostatni czynnik trudno jest liczyć w przypadku uchodźców, którym trudniej jest poruszać się w gęstwinie przepisów i egzekwować ich wykonanie.

Po pierwsze, w Polsce każdy uczeń, który mieszka w określonym rejonie, ma obowiązek nauki do 18. roku życia, co oznacza, że powinien zostać przyjęty do szkoły. Uczeń niekoniecznie musi posiadać numer PESEL czy też legalnie przebywać na terenie Polski. **Konstytucja RP stanowi, że każda osoba przebywająca na terenie kraju w określonym wieku ma prawo do nauki.** Nie ma więc tu ograniczenia związanego z legalnością pobytu, posiadanymi dokumentami, poziomem edukacyjnym, językiem itd. Co więcej, organy prowadzące szkoły (samorządy) są zobowiązane do monitorowania spełniania obowiązku nauki, a przez to informowania rodzin imigranckich o takim obowiązku a także możliwościach jego spełnienia, a jeśli nie jest on spełniony to do podejmowania odpowiednich działań. W przypadku edukacji przedszkolnej dzieci-imigranci w wieku 3-6 lat mają takie same prawa jak dzieci stale mieszkające w Polsce i mogą korzystać z przedszkoli na takich samych zasadach. W przypadku edukacji przedszkolnej obowiązek dotyczy jednak tylko dzieci 6-letnich, a dzieci w wieku 3-5 lat mają jedynie prawa do takiej edukacji, którą musi zapewnić gmina na swoim terenie.

Uczniom-imigrantom przysługują także nieodpłatne zajęcia z języka polskiego, które zależnie od potrzeb powinna zapewnić szkoła w porozumieniu z organem prowadzącym. Dodatkowo szkoły powinny zorganizować zajęcia wyrównawcze, o ile stwierdzone zostaną różnice programowe czy też w poziomie wiedzy i umiejętnościach uczniów. Warto podkreślić, że są to zajęcia dodatkowe, a uczeń powinien uczęszczać równolegle na standardowe zajęcia przewidziane w planie nauczania. Jest to więc dodatkowe obciążenie ucznia, ale takie zajęcia są kluczowe dla wyrównywania szans dla uczniów imigranckich. Ponadto ustawa Prawo Oświatowe (art. 165) daje możliwość tworzenia oddziałów przygotowawczych dla osób „które wymagają dostosowania procesu kształcenia do ich potrzeb i możliwości edukacyjnych”. W oddziałach przygotowawczych realizowana jest podstawa programowa. Dodatkowa nauka języka polskiego, a także prowadzenie oddziałów przygotowawczych są uwzględniane w podziale subwencji oświatowej, zwiększając tak zwane wagi odpowiednio o 1,5 i 0,4. W praktyce oznacza to w bieżącym roku szkolnym, że na każdego ucznia uczącego się dodatkowo języka polskiego organ prowadzący (samorząd) dostaje z budżetu państwa około 6000 PLN (standard) + 9000 PLN (standard x 1,5) = 15000 PLN. Uczeń w oddziale przygotowawczym „dodaje” do kwoty subwencji ok. 2400 PLN. Tak wysokie wagi wynikają z założenia, że nauka polskiego odbywa się w mało licznych grupach, w których trzeba zatrudnić dodatkowo osoby na stanowisku pomocy nauczyciela. Ostatnie zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 kwietnia 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, mają gwarantować minimum 6 lekcji języka polskiego tygodniowo (zamiast 2 godz.) w oddziałach przygotowawczych dla uczniów z Ukrainy. Jest to na pewno zmiana w dobrym kierunku. Trzeba jednak zauważyć, że kwota wynikająca z wysokiej wagi przypisanej w algorytmie podziału subwencji oświatowej nauce języka polskiego, która wystarczała na sfinansowanie 2 godzin pracy nauczyciela, może okazać się niewystarczająca na pokrycie kosztów 6 lekcji tygodniowo, jeśli grupa korzystających z tej formy wsparcia będzie mało liczna. Mankamentem tych rozwiązań jest ograniczenie tych form pomocy do 12 miesięcy oraz liczby dodatkowych lekcji. Pomoc ta powinna mieć większy wymiar i zostać wpisana na stałe do polskiego systemu z odpowiednim finansowaniem.

Te ramy prawne i finansowe, mimo ograniczeń, dobrze się sprawdzały w czasach niewielkiej liczby uczniów-imigrantów uczęszczających do szkół przez dłuższy czas, co umożliwiało planowanie odpowiednich działań. Szkoły nie były w stanie w odpowiedni sposób zareagować na obecny kryzys migracyjny. Problemem był przede wszystkim brak kadry do prowadzenia zajęć z uczniami z Ukrainy oraz brak natychmiastowego wsparcia finansowego, w tym także na rozbudowę infrastruktury. W tej sytuacji, przybywający uczniowie byli dołączani do istniejących oddziałów, co w wielu przypadkach, głównie ze względu na bariery językowe i większe potrzeby nowych uczniów, było nieefektywne i prowadziło do znacznych strat edukacyjnych. Przy tym **funkcjonujące rozwiązania prawne zakładają zintegrowanie i włączenie uczniów-uchodźców wojennych w polski system edukacji. Kwestie dobrostanu, wsparcia psychologicznego (jeśli potrzebne), opieki nie są dostatecznie uwzględnione.**

Duża część osób uciekających przed wojną ma nadzieję na szybki powrót do ojczyzny. Między innymi z tego powodu, wielu uczniów ukraińskich stara się kontynuować naukę w swoich ukraińskich szkołach w trybie zdalnym. Minister Edukacji i Nauki, zwolnił takie osoby z obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Praktycznie dało to możliwość dyrektorom odmawiania przyjęcia takich uczniów do szkół. To prawdopodobnie (brak jednak szczegółowych danych) pozbawiało dzieci opieki oraz możliwości korzystania z dożywiania w szkole.

Ustawa o pomocy uchodźcom z Ukrainy wprowadziła ułatwienia w zatrudnianiu osób nieposiadających obywatelstwa polskiego na stanowiska pomocy nauczyciela, znosząc wymóg poświadczenia znajomości języka polskiego. Trzeba podkreślić, że osoby zatrudnione (przez dyrektora szkoły) na stanowisku pomocy nauczyciela są pracownikami samorządowymi, nie nauczycielami, a więc mają ograniczone obowiązki i odpowiedzialność. Trzeba pamiętać, że wiele samorządów dopłaca znaczne kwoty do wydatków na prowadzenie szkół. Na dodatek, ich dochody, np. z podatków bezpośrednich, będą maleć i finansowanie pomocy uchodźcom wojennym może być trudne nawet uwzględniając zwiększoną subwencję na dzieci obywatelstwa ukraińskiego przebywające legalnie na terenie RP. Nie jest to sytuacja, która pozwala na budowanie stabilnego systemu wsparcia dla ukraińskich uczniów. Rozwiązania tymczasowe powinny być zastąpione pełnym wsparciem finansowym zarówno dla uczniów, jak i dla szkół oraz nauczycieli ukraińskich, w tym uznaniu ich kompetencji i włączeniu w system na podobnych zasadach jak nauczycieli polskich.

Nauka języka ukraińskiego, historii i kultury, geografii Ukrainy dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Polsce oraz obywateli Ukrainy

Na wniosek rodziców dyrektor szkoły ma obowiązek organizacji nauczania języka mniejszości, a dodatkowo może także organizować zajęcia z historii i kultury danej mniejszości, a także geografii czy też przedmiotów artystycznych. Odpowiedni wniosek rodzice muszą złożyć na początku roku szkolnego, we wrześniu. Możliwość ta dotyczy jedynie uczniów posiadających obywatelstwo polskie.

Język ukraiński jest językiem mniejszości narodowej w Polsce a polskie prawo gwarantuje możliwości nauczania takiego języka w polskich szkołach jak i tworzenie szkół ukraińskich. Zarówno nauczanie języków mniejszości, jak i działanie szkół mniejszości narodowych są szczegółowo opisane w prawie i relatywnie dobrze finansowane w ramach subwencji oświatowej. Według danych dla roku szkolnego 2017/2018 w Polsce język ukraiński był nauczany w 28 przedszkolach dla 354 dzieci oraz w 151 szkołach podstawowych i średnich dla 2602 uczniów.

W Polsce od roku szkolnego 2012/2013 istnieje możliwość nauki języka ukraińskiego jako drugiego obcego w szkole podstawowej, a od 2019 r. można też składać egzamin ósmoklasisty. Od 2015 do 2021 roku liczba uczniów uczących się języka ukraińskiego w taki sposób nie przewyższała 65 rocznie w całym kraju. Taki stan związany jest, między innymi, z brakiem odpowiednich podręczników i obudowy metodycznej.

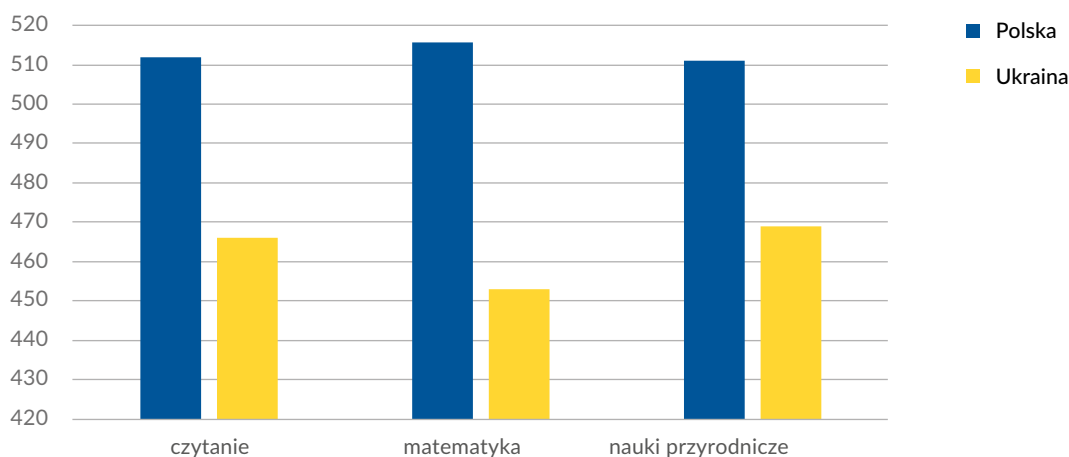
Dla osób niebędących obywatelami polskimi, podlegających obowiązkowi szkolnemu, placówka dyplomatyczna lub konsularna kraju ich pochodzenia działająca w Polsce albo stowarzyszenie kulturalno-oświatowe danej narodowości mogą organizować nieodpłatnie w szkole, w porozumieniu z dyrektorem szkoły i za zgodą organu prowadzącego, naukę języka i kultury kraju pochodzenia, jeżeli do udziału w tym kształceniu zostanie zgłoszonych co najmniej 7 uczniów. Łączny wymiar godzin nauki języka i kultury kraju pochodzenia nie może być wyższy niż 5 godzin lekcyjnych tygodniowo. Dotychczas placówki dyplomatyczne Ukrainy nie korzystały z takiej możliwości, ale od lutego 2022 roku lekcje takie organizowane są na niewielką skalę, częściowo przy wsparciu finansowym Ambasady Ukrainy, w Warszawie, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu. Taką formą nauczania objęto jak dotąd jedynie ok. 250 uczniów.

Specyficzne wyzwania związane z uczniami z Ukrainy

System oświaty w Ukrainie ma inną strukturę niż polski. Obowiązkowa nauka w szkole zaczyna się w wieku 6 lat i podzielona jest na trzy etapy: klasy 1-4, 5-9, 10-11(12). Również inne są podstawy programowe, inaczej wystawiane są oceny i inne są wymagania egzaminacyjne.

Istotne są też różnice w faktycznym poziomie wiedzy i umiejętności uczniów. Analiza danych PISA 2018 dla uczniów z Ukrainy i jej porównanie z uczniami polskimi pokazuje znaczące różnice w poziomie osiągnięć (por. Hippe, Jakubowski, Gajderowicz, 2022). Badanie PISA obejmowało w 2018 roku 15-latków (w Polsce kończących, a na Ukrainie zaczynających szkołę średnią) i jest obecnie jedynym badaniem takiego typu. We wszystkich dziedzinach badania PISA uczniowie z Ukrainy wypadają słabiej niż uczniowie z Polski. Różnice są duże i wynoszą ok. 50-60 punktów, co stanowi różnice odpowiadające efektom co najmniej dwóch lat nauki szkolnej. Wykres poniżej pokazuje, że różnice są największe w matematyce.

Wykres 1. Porównanie średnich wyników 15-latków z Polski i Ukrainy (PISA 2018)



Źródło: Analiza własna z wykorzystaniem danych PISA 2018.

Do różnic programowych i tych związanych z faktycznym poziomem umiejętności dochodzą kwestie związane z obecnymi warunkami materialnymi ukraińskich uczniów i dodatkowymi wyzwaniami natury psychologicznej. Wielu uczniów posiada trudniejsze warunki do nauki niż uczniowie polscy. Nie jest też znana skala problemów

psychicznych związanych z traumatycznymi przeżyciami wojennymi oraz wyrwaniem ze swojego środowiska, odcięciem od przyjaciół i rodziny, czy też niepewną sytuacją uchodźcy.

Jak już wspomniano, badania PISA pokazują, że choć ukraińscy uczniowie mają niższą wiedzę i umiejętności, to ich ambicje edukacyjne są bardzo wysokie. Są głęboko zmotywowani do nauki i w większości chcą ją kontynuować na poziomie wyższym. To ważna informacja, biorąc pod uwagę problemy, jakie mogą napotkać w realizacji tych celów w Polsce ze względu na różnice programowe, wymagania dotyczące znajomości języka polskiego (w tym egzaminacyjne), a także inne wspomniane powyżej obciążenia. Znaczna liczba ukraińskich uczniów zna także w pewnym stopniu język polski, bowiem kilkadziesiąt tysięcy uczniów uczestniczyło w takich zajęciach przed wybuchem wojny.

2. Formy zagwarantowania dostępu do edukacji dzieciom ukraińskim uciekającym do Polski przed wojną

Formy zagwarantowania dostępu do edukacji dzieciom ukraińskim uciekającym do Polski

W obecnym kryzysie nie ma możliwości zagwarantowania edukacji wszystkim uczniom ukraińskim w tej samej formie. Nie jest to też zasadne, wręcz przeciwnie – należy raczej myśleć o kilku uzupełniających się formułach. Istnieją cztery kluczowe czynniki wpływające na potrzebę zróżnicowania form, w których uczniowie ukraińscy mogą pobierać naukę w Polsce. Są to: ogromna skala migracji, ograniczone możliwości absorpcyjne polskiego systemu edukacji, zróżnicowane plany dotyczące ewentualnego powrotu na Ukrainę oraz szczególne potrzeby dzieci ukraińskich. Trzeba również wziąć pod uwagę nastawienie ukraińskiego Ministerstwa Oświaty i Nauki, które mimo wojny chce podtrzymać funkcjonowanie systemu oświaty. Jest to ogromnie ważne ze względów psychologicznych (państwo działa, „nie poddajemy się”) oraz jako manifestacja oporu przeciw działaniom Rosjan na okupowanych terytoriach. Okupanci zmuszają szkoły do przejścia na program nauczania Federacji Rosyjskiej, a sprzeciwiających się nauczycieli traktują niezwykle brutalnie¹.

Wszystkie formy zagwarantowania dostępu do edukacji uczniom ukraińskim powinny zagwarantować im:

- Możliwość podtrzymania tożsamości narodowej;
- Możliwość poznania języka polskiego w stopniu umożliwiającym integrację z polskim społeczeństwem (w tym wejścia do polskiego systemu edukacji, o ile się na to zdecydują);
- Opanowanie podstawowych treści programowych;
- Wzajemne uznanie zdobytego wykształcenia;
- Nawiązanie relacji z polskimi rówieśnikami.

W szczególności wszystkie proponowane rozwiązania powinny zakładać zachęcanie uczniów ukraińskich (i ich rodziców) do nauki j. polskiego jako obcego (również planujących szybki powrót na Ukrainę). Znajomość j. polskiego umożliwia im wejście do polskiego systemu edukacji (jeśli się na to zdecydują) lub na polski rynek pracy (na

1 Prezydent Zelensky w przemówieniu w Parlamencie Irlandii 6 kwietnia 2022
<https://www.irishexaminer.com/opinion/commentanalysis/arid-40845590.html>

wypadek gdyby zdecydowali się pozostać w Polsce na dłużej). Nauka j. polskiego jako obcego nie może być mylona z próbą polonizacji uchodźców, jest bowiem narzędziem zapewniającym możliwość skutecznego funkcjonowania w społeczeństwie przyjmującym (więcej na ten temat w rozdziale nr 8).

Poniżej wskazano możliwe formy zagwarantowania edukacji dzieciom ukraińskim przebywającym w Polsce, które przy pewnych zabezpieczeniach są w stanie spełnić określone powyżej kryteria (decyzja o wyborze danego wariantu powinna zostać pozostawiona rodzicom lub opiekunom prawnym dzieci ukraińskich):

1. **nauka w oddziałach przygotowawczych w polskim systemie edukacji** – zajęcia powinny być skupione na intensywnej nauce języka polskiego, tworzeniu okazji do interakcji z polskimi uczniami (np. poprzez wspólne zajęcia niewymagające znajomości języka), uzupełnianiu różnic programowych oraz umożliwieniu uczniom ukraińskim podtrzymania tożsamości narodowej;
2. **włączenie do regularnych klas w polskim systemie edukacji** – włączenie do regularnych klas powinno odbywać się przy wsparciu pomocy nauczyciela lub asystenta międzykulturowego mówiącego w j. ukraińskim; powinno być uzupełnione nauką j. polskiego, zajęciami wyrównawczymi (różnice programowe) oraz zajęciami umożliwiającymi podtrzymanie tożsamości narodowej, możliwe jest zastosowanie dodatkowych testów np. z języka polskiego, wprowadzonych przez dyrektora szkoły;
3. **kontynuacja edukacji on-line w systemie ukraińskim** – uczniowie uczący się on-line w systemie ukraińskim powinni być rejestrowani w polskim systemie edukacji, władze edukacyjne muszą wziąć odpowiedzialność za tych uczniów, w szczególności za stworzenie im stacjonarnej możliwości nauki j. polskiego jako obcego, ułatwienia im nauki zdalnej poprzez wsparcie technologiczne i sprzętowe, zagwarantowania specjalistycznego wsparcia psychologicznego uczniom, którzy będą tego potrzebowali oraz możliwości interakcji z polskimi uczniami, a także korzystania ze świetlicy i stołówki szkolnej;
4. **kontynuacja edukacji w systemie ukraińskim w formie stacjonarnej w Polsce** – tam gdzie jest to możliwe, z uwagi na koncentrację uchodźców oraz dostępność ukraińskich nauczycieli, należy wspierać zakładanie szkół ukraińskich (uczących po ukraińsku według ukraińskiej podstawy programowej uzupełnionej o możliwość nauki j. polskiego jako obcego); system ten powinien otrzymać wsparcie władz edukacyjnych, władz lokalnych oraz sektora pozarządowego. To wsparcie mogłoby opierać się na formalnych umowach współpracy między ukraińskimi i polskimi szkołami obejmującymi (zależnie od potrzeb i możliwości) np. korzystanie z pomieszczeń, zaplecza socjalnego, wspólne projekty, zajęcia pozalekcyjne itp.. Umowy byłyby podstawą finansowania kosztów po polskiej stronie np. ze środków zagranicznych programów pomocowych;
5. **stworzenie polsko-ukraińskich szkół i oddziałów międzynarodowych²**, w których realizowane byłyby jednocześnie ukraińska i polska podstawa programowa dla szkół podstawowych i liceów ogólnokształcących. Możliwa realizacja tej formy w istniejącym systemie prawnym poprzez wprowadzenie specjalnie stworzonych programów nauczania, innowacji i eksperymentów pedagogicznych, szkoły niepubliczne, w tym pracujący w systemie International Baccalaureate (IB). Byłoby to rozwiązanie bardziej kosztowne

2 Propozycja dwujęzyczności nauczycieli pochodzi z praktyki angielsko-hispańskiej w Nowym Jorku. Obecnie pomysł stworzenia „klas międzynarodowych” czyli faktycznie ukraińskich w Polsce, co prawda z innym zamiarem jest już skierowany z Senatu do Sejmu (druk nr 693). Inicjatywa pochodzi od Zespołu Wsparcia Reform MOiN Ukrainy oraz zespołu pracującego nad nowymi podstawami programowymi Ukrainy (w tym ekspertów polskich).

niż pozostałe przedstawione tu opcje, ale jednocześnie trwałe i obiecujące, niezależnie od rozwoju sytuacji międzynarodowej.

Warto też rozważyć rozwiązania mieszane (hybrydowe) łączące edukację stacjonarną ze zdalną oraz ścisłą współpracę w różnych formach szkół realizujących polski i ukraiński program nauczania.

Każda z powyższych form powinna zostać zabezpieczona przed wystąpieniem negatywnych konsekwencji jej wdrożenia. Środki zabezpieczające dla każdej z tych form zostały opisane poniżej.

Tabela 1: Nauka cudzoziemców w oddziałach przygotowawczych w polskim systemie edukacji

Zalety rozwiązania: • możliwość szybkiej nauki j. polskiego i wejścia do polskiego systemu edukacyjnego (kontynuowania edukacji w polskiej szkole) • możliwość nawiązywania relacji z polskimi rówieśnikami w szkole, np. poprzez zajęcia w grupach mieszanych • zapewnione finansowanie ze środków subwencji	Słabości rozwiązania: • uczniowie wychodzą z systemu edukacji ukraińskiej (szczególnie problematyczne dla uczniów klasy 9 i 11) • brak przygotowania instytucjonalnego – programów nauczania i materiałów dydaktycznych • brak specjalistów od nauczania polskiego jako obcego
Dla kogo w szczególności: dla uczniów klas 3-8 dalszej szkoły podstawowej oraz 10 klasy szkoły średniej w Ukrainie, którzy nie znają języka polskiego; dla uczniów, których rodziny planują pozostanie w Polsce	
Konieczne zabezpieczenia: • pomoc nauczyciela lub asystenta międzykulturowego mówiącego w języku ukraińskim • zagwarantowanie uczniom dodatkowych zajęć podtrzymujących tożsamość narodową (j. ukraiński, literatura ukraińska, historia, geografia), np. w postaci zajęć dodatkowych w szkole prowadzonych w j. ukraińskim • w związku z umożliwieniem organizacji oddziałów przygotowawczych poza budynkami szkół konieczne jest zapewnienie, że miejsca te będą spełniały odpowiednie standardy i dawały możliwość nawiązywania relacji z polskimi rówieśnikami (np. poprzez zajęcia wychowania fizycznego lub zajęcia artystyczne w mieszanych grupach) • utrzymanie wysokiej wagi w algorytmie podziału subwencji oświatowej • ułatwienie procesu uznawania kwalifikacji, przygotowania i stażu pedagogicznego oraz awansu zawodowego nauczycieli ukraińskich w Polsce	

Tabela 2: Włączenie do regularnych klas w polskim systemie edukacji

Zalety rozwiązania: • możliwość szybkiego wejścia do polskiego systemu edukacyjnego (kontynuowania edukacji w polskiej szkole) • możliwość nawiązywania relacji z polskimi rówieśnikami (integracja i nauka języka)	Słabości rozwiązania: • uczniowie wychodzą z systemu edukacji ukraińskiej (szczególnie problematyczne dla uczniów klasy 9 i 11) • problemy w nauce związane z ograniczeniami językowymi • mniejsze poczucie bezpieczeństwa, stres • utrudnienie nauki uczniów polskich i powstanie napięć na tym tle w społeczności szkolnej
Dla kogo w szczególności: dla uczniów klas 1-2 początkowej szkoły podstawowej w Ukrainie oraz starszych uczniów, którzy znają podstawy j. polskiego; dla uczniów, których rodziny planują pozostanie w Polsce	

Konieczne zabezpieczenia:

- dostępność nauczyciela, pomocy nauczyciela lub asystenta międzykulturowego mówiącego w języku ukraińskim
- zagwarantowanie uczniom dodatkowych zajęć z języka polskiego jako obcego (ewentualnie zamiast nauczania j. polskiego wg polskiej podstawy programowej)
- zagwarantowanie uczniom dodatkowych zajęć podtrzymujących tożsamość narodową (j. ukraiński, literatura ukraińska, historia, geografia Ukrainy w zakresie odpowiadającym etapowi rozwojowemu) np. w postaci zajęć dodatkowych w szkole prowadzonych przez nauczycieli ukraińskich w j. ukraińskim
- zapewnienie nauki pisanie i czytania w języku ukraińskim na początkowym etapie edukacji
- ułatwienie procesu uznawania kwalifikacji, przygotowania i stażu pedagogicznego oraz awansu zawodowego, nauki języka polskiego nauczycieli ukraińskich w Polsce

Tabela 3: Kontynuacja edukacji on-line w systemie ukraińskim**Zalety rozwiązania:**

- możliwość dokończenia klasy lub etapu edukacji w systemie ukraińskim i otrzymanie ukraińskiego świadectwa
- zmniejszenie obciążenia polskiego systemu edukacji
- większa mobilność całej rodziny (w Polsce oraz na świecie)

Słabości rozwiązania:

- brak pewności, czy uczniowie uczestniczą w jakiegokolwiek edukacji
- niższa skuteczność nauczania
- ograniczone możliwości nauki j. polskiego jako obcego (co utrudni ewentualne późniejsze wejście do polskiego systemu edukacji) oraz brak nawiązywania interakcji z polskimi rówieśnikami
- ryzyko pogorszenia stanu psychofizycznego uczniów (nauka online, brak kontaktu z rówieśnikami, brak możliwości zdiagnozowania specjalnych potrzeb w zakresie wsparcia psychologicznego)
- wymaga większego zaangażowania rodzica

Dla kogo w szczególności:

dla uczniów klasy 9 szkoły podstawowej oraz 11 i 12 szkoły średniej w Ukrainie; dla innych uczniów, których rodzice planują szybki powrót na Ukrainę

Konieczne zabezpieczenia:

- rejestrowanie uczniów korzystających z tej formy w polskim systemie informacji oświatowej zgodnie z rejonizacją i z uprawnieniem takich uczniów do ulg ustawowych i samorządowych
- wsparcie systemu edukacji on-line przez rząd polski (por. poniżej) oraz
- zaplanowanie, jak uczniowie korzystający z tego systemu mogą zostać włączeni do systemu stacjonarnej nauki w kolejnych latach (w Polsce lub w Ukrainie)
- zagwarantowanie uczniom możliwości nauki języka polskiego jako obcego w formule stacjonarnej lub on-line (dodatkową korzyścią będzie możliwość identyfikacji uczniów wymagających specjalistycznego wsparcia psychologicznego)
- zapewnienie uczniom okazji do nawiązywania relacji z polskimi rówieśnikami np. poprzez organizację (popołudniowych) zajęć pozalekcyjnych w grupach mieszanych polsko-ukraińskich
- zapewnienie uznania odbywanej nauki w systemie ukraińskim poprzez wydanie świadectw ukończenia klasy ukraińskiej oraz uznanie tych świadectw w Polsce
- uczniowie funkcjonujący w tym systemie powinni mieć możliwość udziału w formach letniego wypoczynku dzieci i młodzieży zakładających intensywną naukę j. polskiego (letnich szkół czy letnich półkolonii)
- zapewnienia dedykowanego finansowania na każdego korzystającego z tej formy ucznia dla samorządów w celu wsparcia integracji, nadzoru, organizacji nauki dodatkowej i wychowania pozaszkolnego
- zaangażowanie ukraińskich nauczycieli przebywających w Polsce do udzielania wsparcia i konsultacji w formie stacjonarnej w miarę potrzeby.

Tabela 4: Kontynuacja edukacji stacjonarnej w Polsce w systemie ukraińskim

Zalety rozwiązania: • możliwość dokończenia klasy lub etapu edukacji w systemie ukraińskim • możliwość otrzymania ukraińskiego świadectwa • zmniejszenie obciążenia polskiego systemu edukacji • podtrzymanie tożsamości narodowej • ułatwienie powrotu do szkoły ukraińskiej • zatrudnienie nauczycieli ukraińskich przebywających w Polsce bez procedury nostryfikacji dyplomów.	Słabości rozwiązania: • trudności w organizacji systemu (miejsce, nauczyciele ukraińscy, organizacja siatki szkół, finansowanie) i jego skalowaniu • ryzyko braku interakcji pomiędzy uczniami ukraińskimi a polskimi rówieśnikami • trudności w pozyskaniu nauczycieli j. polskiego jako obcego • trudności w kontynuowaniu edukacji na kolejnych etapach edukacji lub studiach
Dla kogo w szczególności: dla uczniów klasy 9 szkoły podstawowej oraz 11 i 12 szkoły średniej w Ukrainie; dla innych uczniów, których rodzice planują powrót na Ukrainę	
Konieczne zabezpieczenia: • afiliowanie takich placówek przy szkołach polskich i rejestrowanie uczniów tych placówek w systemie informacji oświatowej lub – alternatywnie – umowy o współpracy z polskimi szkołami • zagwarantowanie uczniom możliwości nauki języka polskiego jako obcego • zapewnienie uczniom okazji do nawiązywania relacji z polskimi rówieśnikami np. poprzez organizację popołudniowych zajęć pozalekcyjnych w grupach mieszanych polsko-ukraińskich • wsparcie organizacyjne przez władze lokalne i NGOs w oparciu o odpowiednie porozumienia i finansowanie (prawdopodobnie) ze środków pomocowych.	

Tabela 5: Stworzenie polsko-ukraińskich szkół lub oddziałów międzynarodowych

Zalety rozwiązania: • ułatwienie powrotu do ukraińskiej szkoły a równocześnie umożliwienie ewentualnego płynnego przejścia do polskiej szkoły • zachowanie tożsamości narodowej • możliwość otrzymania świadectwa jednocześnie uznawanego w obu krajach • możliwość zaprojektowania wykorzystania efektywnych metod nauczania • możliwość realizacji programów nauczania zarówno w osobnej szkole tak i poszczególnych oddziałach w szkołach	Słabości rozwiązania: • stabilność funkcjonowania i możliwość utrzymania masy krytycznej systemu zależna od sytuacji politycznej na poziomie międzynarodowym • Struktura i programy nauczania muszą stanowić połączenie obydwu systemów • potrzeba szybkiego opracowania i wprowadzenia nowego programu nauczania i materiałów dydaktycznych, co przy zapewnieniu odpowiedniej jakości jest procesem długim • trudności lokalowe w organizacji osobnych szkół • szkolenie ukraińskiej i polskiej kadry pedagogicznej • brak możliwości realizacji na poziomie średnich szkół zawodowych • bardzo wysokie koszty • trudności w finansowaniu hybrydy dwusystemowej
Dla kogo w szczególności: dla wszystkich uczniów z Ukrainy; dla chętnych polskich uczniów	
Konieczne zabezpieczenia: • tworzenia oddziałów eksperymentalnych i pilotażowych w celu wypracowania efektywnego modelu • zabezpieczenie legislacyjne dla modelu • wypracowanie schematów łączących podstawy programowe, lecz nie będących przeładowanymi • zapewnienie stabilnych źródeł finansowania	

3. Szczególne potrzeby dzieci ukraińskich uciekających do Polski przed wojną

Dzieci i młodzież w wieku szkolnym, którzy pojawiają się w Polsce, przybywają ze szczególnymi potrzebami. Najważniejszym publicznym systemem, który może odpowiedzieć na te potrzeby, jest system edukacji (niezależnie, czy uczniowie wejdą do polskich szkół czy pozostają w systemie ukraińskim). W chwili obecnej nie ma wyników badań prowadzonych na młodych uchodźcach wojennych w Polsce, zasadne jest więc sięgnięcie do badań potrzeb dzieci i młodzieży migrantów i uchodźców prowadzonych w innych krajach.

Opracowanie *Refugee Education: Integration Models and Practices in OECD Countries* (OECD Education Working Paper No. 203, 2019) wskazuje na trzy grupy potrzeb dzieci wynikające z doświadczenia wymuszonej migracji: emocjonalne, społeczne oraz potrzeby w zakresie uczenia się. W polskim kontekście najważniejsze wydają się być:

POTRZEBY EMOCJONALNE

- odbudowa poczucia bezpieczeństwa (w tym stabilnych ram funkcjonowania w nowej sytuacji),
- poradzenie sobie z separacją i/lub stratą (w tym zarządzanie stresem i kompetencje społeczno-emocjonalne).

POTRZEBY SPOŁECZNE

- podtrzymanie własnej tożsamości kulturowej,
- nawiązanie relacji z polskimi rówieśnikami (w szkole i społeczności lokalnej),
- poczucie przynależności do wspólnoty klasowej i szkolnej,
- poznanie kultury i kontekstu kulturowego Polski, umożliwiające skuteczne funkcjonowanie w nowym środowisku.

POTRZEBY W ZAKRESIE UCZENIA SIĘ

- zdobycie kompetencji językowych pozwalających kontynuować naukę w j. polskim lub wejść na rynek pracy,
- uzupełnienie różnic programowych pomiędzy polską a ukraińską podstawą programową,
- zrozumienie polskiego możliwości oferowanych przez polski system edukacji w zakresie dalszego kształcenia, jak i praktyki zawodowej.

W planowaniu włączenia uczniów ukraińskich do polskiego systemu edukacji należy stale przypominać o znaczeniu potrzeb emocjonalnych oraz społecznych. Z uwagi na konstrukcję polskiego systemu będzie on się automatycznie skupiał na potrzebach w zakresie uczenia się, tymczasem **włączenie uczniów do systemu nie uda się jeśli najpierw szkoła nie odpowie na potrzeby emocjonalne** (choćby opanowanie strachu uczniów) **oraz społeczne** (choćby nawiązanie relacji z rówieśnikami, adaptacja kulturowa). To pole do zwiększenia aktywności w zakresie realizacji tzw. wychowawczej funkcji szkoły, która tradycyjnie jest w Polsce słabsza (z uwagi na brak kompetencyjne wychowawców, niedobór psychologów i pedagogów szkolnych oraz systemowe niedocenywanie tej funkcji szkoły). Szczególnym wyzwaniem będzie w tym zakresie wzmocnienie współpracy szkoły z rodzicami uczniów ukraińskich (pomimo bariery językowej) oraz zapewnienie dostępności ukraińskojęzycznych psychologów i terapeutów, którzy mogą pracować z uczniami nieznającymi polskiego, w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej (więcej na ten temat w rozdziale nr 8).

Ważną kwestią jest tu ew. współpraca z polskimi i ukraińskimi organizacjami pozarządowymi, szczególnie w trakcie okresu wakacyjnego, kiedy wiele dzieci z Ukrainy nie będzie miało możliwości wyjazdu na wakacje, co też daje możliwość wykorzystania tego okresu na adaptację i przygotowanie do kolejnego roku szkolnego. Takie

działania planowane są przez niektóre samorządy (np. Warszawa), ale powinny one mieć charakter systemowy z zapewnionym finansowaniem, np. poprzez konkursy organizowane przez MEiN.

Ciężar odpowiedzi na nowe potrzeby uczniów polskich oraz potrzeby uczniów ukraińskich spocznie w praktyce na nauczycielach i dyrektorach szkół oraz pedagogach szkolnych i psychologach. Aby poradzić sobie z tym wyzwaniem, pracownicy oświaty będą potrzebowali nowych kompetencji i wsparcia w postaci dopasowanej do nowych potrzeb oferty doskonalenia. Sfera doskonalenia jest więc kluczowa dla zapewnienia wysokiej jakości odpowiedzi systemu oświaty na te potrzeby.

Odpowiedź na nowe potrzeby uczniów, którzy pojawiają się w szkołach, może i powinna być oparta o istniejące już w polskim systemie edukacji instytucje i podejścia, w szczególności o założenia edukacji włączającej. Należy wykorzystać szansę jej upowszechnienia, szczególnie, że może to przynieść korzyści wszystkim uczniom funkcjonującym w polskiej szkole.

Warunkiem koniecznym prowadzenia skutecznych działań na rzecz dobrostanu i integracji dzieci i młodzieży z Ukrainy jest przekonanie do nich i zaangażowanie całych społeczności szkolnych – uczniowie, rodzice, nauczyciele. W tym celu warto „ożywić” i wykorzystać rady rodziców, których obowiązkiem (art. 84. Prawa Oświatowego) jest opracowywanie corocznie programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły. Program jest uchwalany przez Radę Rodziców w porozumieniu z Radą Pedagogiczną. To zadanie jest traktowane rutynowo i formalnie, bez rzeczywistego zaangażowania społeczności szkolnej i świadomego przyjmowania pewnych ustaleń i zobowiązań. Na dodatek, zgodnie z ustawą, w przypadku braku uzgodnionego z radą pedagogiczną dokumentu, po miesiącu od rozpoczęcia roku szkolnego, program wychowawczy ustala (sic!) dyrektor szkoły z akceptacją kuratorium. Żeby szkoły i rady rodziców podjęły się tego zadania, potrzebna byłaby akcja informacyjna z omówieniem wyzwań związanych z integracją młodych ludzi z Ukrainy oraz działań potrzebnych do odpowiedzi na te wyzwania. Przypomnijmy, że do kompetencji rady rodziców należy również opiniowanie planu finansowego szkoły. Jest ważne, żeby te dwa uprawnienie traktować wspólnie i komplementarnie.

Rekomendacje

W sytuacji, gdy według szacunkowych danych spośród 800 tys. dzieci uchodźczych 500 tys. jest poza polskim systemem edukacji³, przy czym część (większość?) uchodźców wojennych planuje relatywnie szybki powrót do ojczyzny, należy rekomendować elastyczne rozwiązania obejmujące edukację w polskich szkołach oraz zdalną i stacjonarną edukację w systemie ukraińskim. Priorytetem powinno być zapewnienie uchodźcom (młodemu i dorosłemu) poczucia bezpieczeństwa, stabilizacji i perspektyw na przyszłość, w tym utrzymania kształcenia na jak najwyższym poziomie.

Wdrażanie tych rozwiązań powinno być zdecentralizowane i dopuszczać wiele form. Równocześnie konieczne jest stworzenie systemu koordynacji działań, zapewniającego właściwe zaspokajanie potrzeb i optymalne wykorzystanie zasobów. Warunkiem koniecznym skutecznej koordynacji jest zebranie danych między innymi z ZUS, Systemu Informacji Oświatowej, ukraińskiego systemu edukacji zdalnej o liczbie, miejscach przebywania, wieku (przyporządkowanej klasie) dzieci i młodzieży ukraińskiej w Polsce. Wdrażanie nowych rozwiązań a także ocena ich efektywności powinna opierać się na rzetelnych badaniach naukowych pokazujących, jakie propozycje zapewniają najlepsze efekty edukacyjne, ale także sprzyjają integracji, zmniejszają stres i poprawiają dobrostan uczniów ukraińskich.

1. Umożliwienie uczniom z Ukrainy, którzy będą tym zainteresowani, wejścia do polskiego systemu edukacji poprzez włączenie do zwykłych klas oraz tworzenie oddziałów przygotowawczych od 1 września 2022. Rozwiązania te nie powinny mieć charakteru przejściowego, powinny natomiast gwarantować odpowiednie finansowanie dla samorządów oraz włączać wszystkich uczniów ukraińskich, także tych, którzy przyjechali do Polski przed rozpoczęciem wojny.
2. Uznanie kontynuacji nauczania w trybie zdalnym w szkołach ukraińskich i oparcie takiego rozwiązania o odpowiednie przepisy. Nauka zdalna jest mniej korzystna dla uczniów ze względów na niższą skuteczność nauczania, brak integracji oraz koszty psychofizyczne. Powinny powstać rozwiązania prawne ułatwiające tworzenie i wsparcie finansowe, ale także wsparcie pedagogiczne, dla stacjonarnych szkół ukraińskich działających we współpracy z polskimi szkołami. Powinny zostać opracowane modelowe umowy o współpracy polskich i ukraińskich szkół w celu wspierania integracji społecznej ukraińskich i polskich uczniów, nauczania języka polskiego i zapewnienia możliwości korzystania z pomieszczeń, wyposażenia oraz programów socjalnych (dożywianie) w polskich szkołach.
3. Docelowo, od roku szkolnego 2023/2024, nauka uczniów ukraińskich powinna być kontynuowana w polskich szkołach z pełnym wsparciem dla podtrzymywania tożsamości narodowej na bazie rozwiązań stworzonych dla obywateli polskich z mniejszości ukraińskiej lub też w szkołach ukraińskich, także wg modelu dla mniejszości językowych w Polsce lub też nowego modelu łączącego elementy systemu polskiego i ukraińskiego.
4. Wykorzystanie okresu letniego wypoczynku dzieci i młodzieży na wsparcie uczniów ukraińskich w nauce języka polskiego, nadrobienie różnic programowych oraz nawiązywanie relacji z polskimi rówieśnikami.
5. Wsparcie samorządów w przygotowaniu infrastruktury szkolnej na przyjęcie dodatkowej liczby uczniów ukraińskich zgodnie z miejscem ich aktualnego pobytu oraz pokryciu innych kosztów związanych z przyjęciem nowych uczniów.
6. Uznanie kwalifikacji nauczycieli ukraińskich. Przejściowe zwolnienie z wymogu znajomości języka polskiego nauczycieli podejmujących pracę w oddziałach przygotowawczych oraz stworzenie możliwości intensywnego nauki j. polskiego. Rozwijanie kompetencji nauczycieli i dyrektorów w zakresie pracy z dziećmi z doświadczeniem wymuszonej wojną migracji oraz zarządzania klasą zróżnicowaną kulturowo, a także metod nauczania i oceniania adekwatnych do pracy w klasie zróżnicowanej pod względem wiedzy i umiejętności przedmiotowych oraz kompetencji językowych. Szkolenie i zatrudnienie specjalistów nauki języka polskiego jako obcego.
7. Wzmocnienie systemu pomocy pedagogicznej i psychologicznej dla uczniów ukraińskich poprzez zatrudnienie w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz szkołach wykwalifikowanych specjalistów (psychologów i pedagogów). Ze względu na braki specjalistów, należy rozważyć uproszczoną procedurę uznania kwalifikacji specjalistów ukraińskich, bez wymogu znajomości języka polskiego – tym samym, umożliwienie udzielania pomocy (stacjonarnie lub zdalnie) w j. ukraińskim.
8. Zapewnienie, poprzez odpowiednie wsparcie finansowe dla samorządów, opieki i edukacji przedszkolnej wszystkim zainteresowanym dzieciom ukraińskim.

5.

OCHRONA ZDROWIA I INNE USŁUGI PUBLICZNE

Marek Balicki

Adam Koziarkiewicz

Głównym wyzwaniem jest zapewnienie dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej. Jednocześnie konieczne jest szybkie uznawanie kwalifikacji zawodowych osób związanych z sektorem zdrowia, tak aby utrzymać zdolność funkcjonowania systemu.

1. Ochrona zdrowia i sektory powiązane

Ochrona zdrowia w Polsce, w tym dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie

System ochrony zdrowia w Polsce jest od wielu lat przedmiotem krytyki. Powszechnie uważa się, że jest niedofinansowany, a od wielu lat dostrzega się również problem niedoborów kadrowych oraz dysfunkcje organizacyjne.

Wskaźnik przeciętnego dalszego trwania życia w Polsce w 2020 r. wyniósł 76,6 roku (cztery lata mniej od średniej wartości w krajach UE). Spadek wartości tego wskaźnika o 1,4 roku w ciągu dwóch lat, od 2019 do 2020, stanowi jeden z największych, notowanych w krajach UE. Następstwem pandemii COVID-19 w Polsce jest – wyższy od średniej wartości w krajach UE – wskaźnik umieralności ogólnej oraz wskaźnik umieralności z powodu przyczyn możliwych do uniknięcia. Ponadto poziom niezaspokojonych potrzeb zdrowotnych już przed 2020 r. wysoki, utrzymywał się i pogłębiał w czasie pandemii COVID-19.¹ W innym raporcie OECD, Polska znalazła się na drugim niechlubnym miejscu, jeśli chodzi o liczbę nadmiarowych zgonów w przeliczeniu na milion mieszkańców w okresie od stycznia 2020 do czerwca 2021. Wyprzedził nas tylko Meksyk. Liczba nadmiarowych zgonów w Polsce wyniosła w tym okresie 3,6 tys. na milion mieszkańców przy średniej dla OECD wynoszącej ok. 1,5 tys.

Stan obecny

Ukraińscy uchodźcy wojenni uzyskali prawo do korzystania z krajowej opieki zdrowotnej na podstawie Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ze szacunkowych danych wynika, że w polskich szpitalach (łącznie ok. 200 tys. łóżek szpitalnych) przebywa kilka tysięcy osób, w tym ukraińscy żołnierze ranni w walkach. Ukraińscy pacjenci (głównie pacjentki z dziećmi) pojawiają się również w poradniach POZ.

Wśród uciekających przed wojną w Ukrainie znajduje się wiele osób związanych z ochroną zdrowia, w tym lekarze i pielęgniarki. Już ponad rok temu personel medyczny z Ukrainy uzyskał uproszczony [dostęp](#) do polskiego rynku pracy w zawodach medycznych, a z chwilą inwazji Rosji na Ukrainę ukraiński personel medyczny uzyskał dodatkowe, tymczasowe uprawnienia na okres 18 miesięcy, które pozwalają zatrudniać te osoby na uproszczonych [zasadach](#).

Niezależnie od wymogów formalnych, zasadne jest podjęcie działań umożliwiających w praktyce integrację przyszłych pracowników z Ukrainy z polskim rynkiem pracy, z czym wiąże się w szczególności poszerzenie oferty nauki języka polskiego z obszaru ochrony zdrowia oraz pośrednictwa w zatrudnieniu.

W obecnej chwili brakuje systematycznych badań, które oceniałyby charakter i nasilenie problemów zdrowotnych lub organizacyjnych, z którymi stykają się uchodźcy wojenni z Ukrainy. Indywidualne obserwacje polskich medyków, lekarzy i pielęgniarek, wskazują na takie zjawiska jak zagubienie, wysoki poziom stresu i niepewności wśród uchodźców, potęgowany słabą znajomością języka polskiego (lub angielskiego).

Największe wyzwania obecnej sytuacji wynikają ze wzrostu zapotrzebowania na świadczenia zdrowotne w systemie ochrony zdrowia, który ma ograniczone możliwości kadrowe, finansowe i organizacyjne. Pandemia COVID-19 pozostawiła tzw. „dług zdrowotny”, co oznacza określoną pulę świadczeń, które trzeba nadrobić wobec populacji polskiej w najbliższych miesiącach. Na to nakłada się zapotrzebowanie na usługi ze strony ok. 1,5 mln

1 „Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2021” Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paris 2022

uchodźców z Ukrainy, wśród których jest około 6% osób starszych, ok. 45% to dzieci i młodzież oraz 47% kobiet, z potrzebami charakterystycznymi dla danej grupy osób.

Wśród gości z Ukrainy występują osoby z nasilonymi chorobami przewlekłymi lub ostrymi, które wymagają leczenia stacjonarnego, wysokospecjalistycznej opieki, np. chorych onkologicznych. Znaczna liczba kobiet wymaga świadczeń z zakresu zdrowia reprodukcyjnego. W tym obszarze ujawniają się różnice w działaniu systemu ochrony zdrowia w zakresie regulacji narodzin czy praktyki przerywania ciąży. Obserwuje się niższą gotowość do szczepień ochronnych i braki w tym zakresie w populacji uchodźców wojennych, w porównaniu do populacji polskiej.

Zasady udzielania świadczeń

Przyjmuje się, że wszystkie świadczenia zdrowotne i refundacje leków dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie, posiadających uprawnienia z tytułu ustawy pomocowej, będą finansowane z różnych źródeł krajowych (w tym z budżetu państwa) i międzynarodowych, za pośrednictwem NFZ.

W przypadku, gdy uchodźca wojenny zostaje objęty obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego i opłaca składki (np. w wyniku zatrudnienia), jego leczenie jest finansowane ze środków NFZ na zasadach ogólnych.

Pobyty w domach pomocy społecznej (DPS) finansowane winny być ze środków pomocowych, w zakresie takim samym jak dla obywateli polskich.

2. Cele systemu ochrony zdrowia w stosunku do uchodźców wojennych z Ukrainy

Jako nadrzędne cele omawianych poniżej interwencji uznaje się:

1. Zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej i zaspokojenie potrzeb ukraińskich pacjentów, w szczególności w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej oraz zdrowia psychicznego;
2. Zaangażowanie zawodowe uchodźców wojennych z Ukrainy w zakresie systemu świadczenia usług zdrowotnych i opiekuńczych.

3. Działania ukierunkowane na włączenie osób uciekających z Ukrainy do polskiego systemu ochrony zdrowia

RODZAJ DZIAŁAŃ: STRUKTURALNO-ORGANIZACYJNE

Działanie 1: System informacyjny na temat usług medycznych i opiekuńczych

Cel: Zapewnienie informacji o usługach medycznych i opiekuńczych

Działanie polega na uruchomieniu lub rozwinięciu systemu informowania pacjentów z Ukrainy (w języku ukraińskim) o usługach medycznych oraz opiekuńczych/socjalnych.

Źródła informacji:

- infolinia telefoniczna – rozwinięcie infolinii NFZ,
- strona internetowa – rozwinięcie strony internetowej NFZ,
- punkty informacyjne.

Składową systemu stanowić będą **punkty informacyjne** (ośrodki informacyjne o usługach medycznych i opiekuńczych, OIUMO), powszechnie dostępne na obszarze większych skupisk uchodźców wojennych z Ukrainy, zwłaszcza w dużych punktach recepcyjnych lub w jednostkach samorządu terytorialnego. Zakres czynności OIUMO będzie obejmował udzielanie informacji zarówno o możliwości uzyskania świadczeń opieki zdrowotnej oraz opieki społecznej, jak i o sposobie założenia profilu zaufanego, IKP, zasadach korzystania ze świadczeń z zakresu zdrowia reprodukcyjnego, a także pomoc w umawianiu na wizytę lekarską.

Funkcjonowanie całego systemu będzie koordynowane przez infolinię krajową i stronę internetową, odpowiednio kierujące ruchem użytkowników.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Infolinia	osoba	50	6 000	3 600 000
Utrzymanie strony internetowej	zespół	1	20 000	240 000
Ośrodek informacyjny o usługach medycznych i opiekuńczych (OIUMO):				
Wynajem powierzchni	20 m ²	20	2 000	480 000
Wypożyczenie	komplet	20	20 000	400 000
Zatrudnienie	3 osoby	20	18 000	4 320 000
Razem				9 040 000

Harmonogram

Infolinia NFZ działa obecnie, podobnie jak strona internetowa NFZ, dostarczając podstawowych informacji. Oczekiwany jest dalszy rozwój tych narzędzi.

Uruchomienie ośrodków informacyjnych o usługach medycznych i opiekuńczych (OIUMO) będzie możliwe w ciągu 5–6 miesięcy od podjęcia decyzji o ich powstaniu. Następnie konieczne będzie opracowanie zakresu działania OIUMO, zidentyfikowanie źródła finansowania oraz ogłoszenie naboru instytucji, które będą gotowe realizować te zadania, wśród których powinny znaleźć się głównie samorządy lokalne oraz instytucje pozarządowe.

Działanie 2: Uruchomienie placówek opieki zdrowotnej pierwszego kontaktu (świadczenia POZ oraz ginekologiczno-położnicze) posługujących się językiem ukraińskim

Cel: Zapewnienie świadczeń POZ oraz ginekologiczno-położniczych, skierowanych do pacjentów z Ukrainy

Działanie polega na rozwoju poradni POZ i ginekologiczno-położniczych zatrudniających personel posługujący się językiem ukraińskim, w szczególności w fazie recepcyjnej. Poradnie będą powstawać jako nowe podmioty lub

(część) jako poradnie w ramach większych placówek POZ w pobliżu większych skupisk uchodźców wojennych z Ukrainy. Personel poradni będzie rekrutowany spośród osób władających językiem ukraińskim. Lekarze i pielęgniarki posiadający tymczasowe prawo wykonywania zawodu będą zachęceni do dostosowania swoich uprawnień zawodowych do norm i wymagań określonych przepisami prawa krajowego.

Należy również założyć, że w średniej perspektywie czasowej powstaną prywatne gabinety lekarskie lub wyspecjalizowane usługi w ramach systemu niepublicznego specjalizujące się w świadczeniu usług medycznym Ukraińcom i osobom pochodzenia ukraińskiego.

Zasady finansowania będą zgodne z zasadami finansowania POZ, w formie stawki kapitałowej na świadczenia lekarza oraz położnej POZ, a w przypadku poradni ginekologiczno-położniczych, w oparciu o obowiązujące stawki NFZ. Także pozostałe zasady funkcjonowania tych poradni będą analogiczne do tych obowiązujących obywateli polskich.

W celu pobudzenia procesu powstawania poradni tego rodzaju, pomocne będą granty na ich rozwój (wypożyczenie). Proponowany grant będzie wynosił 50 tys. złotych na poradnię (ok. 2 tys. podopiecznych).

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy	Koszt na rok
Stawka kapitałowa POZ	osoba	1000 000	180	180 000 000
Stawka kapitałowa położnej POZ	kobieta	500 000	45	22 500 000
Roczny koszt poradni opieki gin-poł.	kobieta	500 000	50	25 000 000
Granty na wyposażenie poradni	poradnia	500	50 000	25 000 000
Razem				252 500 000

Harmonogram

Obecnie działają w Polsce placówki zatrudniające personel władający językiem ukraińskim. Powoływanie nowych poradni, wymagających podpisywania odpowiednich umów z NFZ, wymaga co najmniej 3–6 miesięcy czasu.

Uruchomienie systemu przyznawania grantów oraz wypłata środków finansowych z tytułu grantów to perspektywa ok. 1 roku czasu od chwili podjęcia stosownej decyzji.

Działanie 3: Uruchomienie poradnictwa psychologicznego na odległość, w języku ukraińskim

Cel: Zapewnienie wsparcia psychologicznego na odległość w języku ukraińskim

Działanie polega na rozszerzeniu wsparcia i pomocy psychologicznej, oferowanej przez NFZ w ramach infolinii, o poradnictwo prowadzone w języku ukraińskim w formie porad telefonicznych oraz rozmów video.

Działanie wymaga zatrudnienia osób władających ww. językiem oraz kompetencjami w zakresie psychologii.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Roczny koszt poradni psychologicznej	osoba	100	10 000	12 000 000
Granty na wyposażenie poradni (jednorazowo)	poradnia	100	30 000	3 000 000
Razem				15 400 000

Harmonogram

Obecnie działają w Polsce placówki psychologiczne zatrudniające personel władający językiem ukraińskim. Skala ich działalności i dostępność nie jest znana.

Powoływanie nowych poradni, tak działających w formie telemedycznych, wymagających podpisywania odpowiednich umów z NFZ i ew. przyznania grantu technologicznego, wymaga co najmniej 3-6 miesięcy czasu od chwili odpowiednich podjęcia decyzji.

Działanie 4: Uruchomienie poradnictwa psychologiczno-psychiatrycznego (centra zdrowia psychicznego)

Cel: Zapewnienie wsparcia psychologiczno-psychiatrycznego w języku ukraińskim

Działanie polega na uruchomieniu, w pobliżu większych skupisk uchodźców wojennych z Ukrainy, centrów zdrowia psychicznego dla dorosłych (CZP) oferujących kompleksową i koordynowaną pomoc w kryzysach i problemach zdrowia psychicznego na poziomie podstawowym, w ramach istniejących placówek lub jako samodzielnych podmiotów, zatrudniających personel posługujący się językiem ukraińskim. CZP działałyby analogicznie do powstających centrów typu B.

W skład CZP będą wchodzić:

- punkt zgłoszeniowo-koordynacyjny (rozwiązanie opracowane w ramach reformy polskiej psychiatrii),
- poradnia zdrowia psychicznego,
- zespół leczenia środowiskowego,
- oddział dzienny,
- koordynatorzy opieki i asystenci zdrowienia (przeszkolone osoby z doświadczeniem kryzysu psychicznego).

Jedno centrum będzie przypadać na 100 tys. osób, przebywających w Polsce jako uchodźcy wojenni z Ukrainy. Oznacza to w praktyce powstanie 4-6 ośrodków, zlokalizowanych w największych miastach.

Obok CZP dla dorosłych powinny powstać odpowiednie ośrodki środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży – I poziom referencyjny (poradnie psychologiczne).

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy	Koszt na rok
CZP dla dorosłych	CZP	5	7 000 000	35 000 000
Ośrodek środowiskowej opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży	Ośrodek dla dzieci i młodzieży	20	600 000	12 000 000
Granty na wyposażenie poradni	poradnia	25	60 000	1 500 000
Razem				48 500 000

Harmonogram

Obecnie działają w Polsce centra zdrowia psychicznego, uruchamiane w ramach reformy opieki psychiatrycznej. W większości nie zatrudniają specjalistów mówiących w języku ukraińskim, co jest niezbędne do prowadzenia takiej terapii.

Powoływanie nowych centrów lub rozwijanie istniejących, działających w formie stacjonarnej, związane jest z podpisywaniem odpowiednich umów z NFZ i ew. przyznania grantu technologicznego, wymaga co najmniej 3-6 miesięcy czasu od chwili odpowiednich podjęcia decyzji.

Działanie 5: Uruchomienie ośrodków opiekuńczych dla osób niesamodzielnych, przybywających z Ukrainy

Cel: Zapewnienie opieki osobom niesamodzielnym (starszym, niepełnosprawnym, przewlekle chorym)

Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Mieszkańcy Polski, objęci tego typu opieką, ponoszą z tego tytułu określone koszty, a w przypadku niemożności ich poniesienia, włączany jest mechanizm alimentacyjny. W przypadku uchodźców wojennych z Ukrainy taki system finansowania tych pobytów wydaje się niemożliwy.

Na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej, uchodźcy mają prawo do objęcia opieką społeczną w formie finansowej lub niefinansowej, a koszt ponoszony jest przez gminę. W przypadku uchodźców wojennych z Ukrainy przepisy te nie znajdują zastosowania. Proponowane rozwiązanie ma wesprzeć samorządy w zapewnieniu opieki społecznej dla osób niesamodzielnych, a jednocześnie stworzyć przyjazne warunki dla tych osób, w ich otoczeniu językowym i kulturowym.

Stąd, proponowane działanie polega na uruchomieniu ośrodków stacjonarnej opieki społecznej dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie. Ośrodki te będą działały zgodnie z przepisami dot. domów opieki społecznej (DPS). Konieczne może być wprowadzenie szczególnych regulacji dot. trybu kierowania do tych placówek i niektórych innych kwestii szczegółowych nt. kwalifikacji personelu.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Roczny koszt opieki	osoba	100	48 000	192 000 000
Granty na wyposażenie ośrodka (jednorazowo)	ośrodek /100 osób	40	3 000 000	120 000 000
Razem				312 000 000

Harmonogram

Obecnie działają w Polsce stacjonarne placówki opieki społecznej (DPS), uruchamiane i prowadzone przez samorządy lub instytucje/osoby prywatne. W większości nie zatrudniają personelu mówiącego w języku ukraińskim.

Powolywanie nowych DPS-ów, najlepiej finansowanych ze źródeł pozabudżetowych, związane jest z podpisywaniem odpowiednich umów i ew. przyznania grantu na rozwój. Działania te wymagają co najmniej 3-6 miesięcy czasu od chwili odpowiednich podjęcia decyzji, a w przypadku konieczności szerszego zakresu prac inwestycyjnych/dostosowawczych, jest to okres 1-2 lat.

RODZAJ DZIAŁAŃ: WSPARCIE MERYTORYCZNO-ORGANIZACYJNE PODMIOTÓW LECZNICZYCH

Działanie 1: Zdalne usługi tłumaczenia „na żądanie”

Cel: Zapewnienie pomocy w udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie

Działanie polega na powstaniu call-center/videocall-center, gdzie przeszkolone osoby będą tłumaczyć rozmowę między lekarzem (lub innym personelem medycznym) a pacjentem-uchodźcą wojennym, w niewystarczającym stopniu posługującym się językiem polskim.

Serwis będzie bezpłatny dla placówek i pacjentów, finansowany z osobnego źródła wobec składki zdrowotnej. Serwis będzie wymagać zatrudnienia odpowiedniej, do realnego zapotrzebowania, liczby tłumaczy, aby zapewnić elastyczny dostęp do usług, a z czasem będzie wspomagany przez sztuczną inteligencję, AI. Przewiduje się możliwość grantu na uruchomienie serwisu, przez trzech potencjalnych operatorów usług.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy/ miesiąc	Koszt na rok
Roczny koszt tłumacza	osoba	100	8 000	9 600 000
Granty na wyposażenie centrum (jednorazowo)	centrum	3	1 000 000	3 000 000
Razem				12 600 000

Harmonogram

Opracowanie kryteriów i ogłoszenie konkursu na uruchomienie serwisu zajmie co najmniej 3-6 miesięcy od podjęcia decyzji o jego uruchomieniu. Następnie przeprowadzenie konkursu i stopniowe uruchomienie usługi to kolejne ok. 6 miesięcy.

Pełna funkcjonalność powinna być dostępna w ciągu ok. 1-2 lat od czasu podjęcia decyzji.

Działanie 2: Informacja zastępująca dokumentację medyczną pacjentów z Ukrainy na platformie pacjent.gov.pl

Cel: Zapewnienie dostępu do podstawowych informacji nt. pacjenta z Ukrainy

Działanie polega na uruchomieniu funkcji gromadzenia danych nt. stanu zdrowia oraz historii medycznej uchodźców wojennych z Ukrainy. Dane gromadzone będą w formie „Kwestionariusza zdrowia i choroby”, na wzór wprowadzonego kwestionariusza profilaktyki 40+ dostępnej dla polskich pacjentów, w Internetowym Koncie Pacjenta (pacjent.gov.pl).

Kwestionariusz będą wypełniać pacjenci lub osoby upoważnione. Dane z kwestionariusza będą poszerzane o informacje nt. leków i świadczeń, dostępne w portalu pacjent.gov.pl. Ankiety będą mogli wypełniać pacjenci wspierani przez personel OIUMO (patrz: niżej).

Dane będą dostępne w języku polskim, ukraińskim, a także ew. angielskim.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Koszt implementacji (jednorazowy)	ankieta	1	10 000 000	10 000 000
Koszt utrzymania	centrum	1	100 000	1 200 000
Razem				11 200 000

Harmonogram

Opracowanie koncepcji ankiety, oraz odpowiednich słowników w wybranych językach, to czas ok. 6 miesięcy.

Kolejne 6 miesięcy na implementacji w systemie P1, testy oraz udostępnienie użytkownikom gabinet.gov.pl, oraz pacjent.gov.pl.

Działanie 3: Zastosowanie wielojęzycznych zbiorów terminologii medycznej

Cel: Wprowadzenie wielojęzycznej, elektronicznej dokumentacji medycznej

Działanie polega na zastosowaniu zbiorów sformalizowanego nazewnictwa medycznego, posiadającego w systemach dokumentacji elektronicznej wersję m.in. w języku ukraińskim.

Wielojęzyczne zbiory nazewnictwa umożliwią prowadzenie elektronicznej dokumentacji medycznej w różnych wersjach językowych oraz elastyczne translacje wg potrzeb.

Zbiory wielojęzycznego nazewnictwa obejmują następujące klasyfikacje:

- ICD-10 oraz (po wprowadzeniu) ICD-11,
- ATC – terminologia i klasyfikacja leków,

- LOINC – nazewnictwo procedur laboratoryjnych i innych wybranych pojęć z zakresu opieki zdrowotnej,
- SNOMED – wszechstronna terminologia dotycząca medycyny i ochrony zdrowia.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy	Koszt na rok
Tłumaczenia słowników	pojęcie	500 000	5	2 500 000
Implementacja wielojęzycznych słowników w P1	słownik	5	1 000 000	5 000 000
Razem				7 500 000

Harmonogram

Niektóre ze słowników (np. ICD-10) są już obecnie stosowane i zastosowanie wersji obcojęzycznej polega wyłącznie na implementacji formatek z możliwością zamiany ekwiwalentnych pojęć z tożsamym kodem. W takim przypadku efekt można uzyskać w ciągu ok 6 miesięcy.

W przypadku LOINC i SNOMED, konieczne jest wykonanie lub dokończenie tłumaczenia i jego weryfikacja. W tym przypadku na efekt wielojęzyczności konieczne będzie czekać ok. 1-2 lat.

RODZAJ DZIAŁAŃ: PROFILAKTYCZNE

Działanie 1: Szczepienie dzieci i dorosłych

Cel: Uzyskanie odporności i zabezpieczenie przeciwko określonym chorobom zakaźnym

Działanie polega na zidentyfikowaniu braków w szczepieniu dzieci i dorosłych uchodźców wojennych z Ukrainy, oraz na zaproponowaniu bezpłatnego szczepienia. Identyfikacja braków w odporności oraz ewentualnych przetrwałych zakażeń będzie następować w ramach tworzenia dokumentacji medycznej (patrz: Informacja zastępująca dokumentację medyczną oraz badania bilansowe dzieci).

W wypadku szczepień obowiązkowych, ten sam status powinien dotyczyć zarówno uchodźców wojennych, jak i obywateli Polski.

Zakłada się istnienie pewnych braków w poziomie szczepienia dzieci uchodźców, wobec kalendarza szczepień obowiązującego w Polsce. Wynika z tego potencjalna potrzeba ich uzupełnienia.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy	Koszt na rok
Liczba dzieci uchodźców	osoba	500 000	100	50 000 000
Razem				50 000 000

Harmonogram

Dzieci uchodźców posiadają uprawnienia do opieki zdrowotnej i są stosunkowo często pacjentami lekarzy POZ w Polsce. Stąd uzupełnianie kalendarza szczepień mogłoby rozpocząć się bez opóźnień.

Działanie 2: Badania bilansowe dzieci

Cel: Odtworzenie podstawowych informacji medycznych nt. dziecka i jego rozwoju

Rozwój dzieci mieszkańców Polski podlega nadzorowi w formie tzw. bilansów przeprowadzanych przez lekarzy rodzinnych. Badania bilansowe, to rutynowe, okresowo wykonywane u każdego dziecka, profilaktyczne badania zdrowia przeprowadzane w określonych etapach jego rozwoju, w celu z oceny jego prawidłowości. Badania te obejmują noworodki do 4 tygodnia życia oraz dzieci w wieku: 2, 4, 6, 10 lat i młodzież w wieku: 14, 16, 18 lat. Głównym celem jest wczesne wykrywanie chorób i zaburzeń rozwojowych, aby móc wcześniej zahamować ich rozwój i wdrożyć odpowiednie leczenie.

Dane bilansowe gromadzone są w dokumentacji medycznej poradni POZ oraz zapisywane w książeczce zdrowia dziecka.

Polscy lekarze rodzinni nie posiadają danych tego rodzaju nt. dzieci uchodźców wojennych z Ukrainy. Należy zatem zlecić przeprowadzenie bilansów dzieci z Ukrainy, zaczynając od badania początkowego, niezależnie od kalendarza bilansów.

Dane należy gromadzić w systemie P1 (umożliwiającym gromadzenie, analizę i udostępnianie zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych), a następnie udostępnić lekarzom upoważnionym przez opiekunów dziecka na stronach portalu pacjent.gov.pl oraz gabinet.gov.pl.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Koszt implementacji (jednorazowy)	ankieta	1	10 000 000	10 000 000
Koszt utrzymania/ miesiąc	centrum	1	100 000	1 200 000
Razem				11 200 000

Harmonogram

Opracowanie koncepcji książeczki bilansowej w wersji elektronicznej, oraz odpowiednich słowników w wybranych językach, to czas ok. 6 miesięcy.

Kolejne 6 miesięcy na implementacji w systemie P1, testy oraz udostępnienie użytkownikom gabinet.gov.pl, oraz pacjent.gov.pl.

RODZAJ DZIAŁAŃ: ZATRUDNIENIE OSÓB Z UKRAINY W ZAWODACH ZWIĄZANYCH Z OPIEKĄ ZDROWOTNĄ I SPOŁECZNĄ

Działanie 1: Zatrudnienie personelu medycznego posługującego się językiem ukraińskim

Cel: Zapewnienie uchodźcom wojennym z Ukrainy pomocy w wykonywaniu usług medycznych i opiekuńczych

Działanie polega na uruchomieniu, dla osób z Ukrainy, szkoleń przygotowawczych w zakresie:

- znajomości języka polskiego,
- kwalifikacji zawodowych.

Elementem działania jest uznawanie dyplomów zawodowych (ew. nostryfikacja). Rozwiązaniem tymczasowym jest zatrudnianie specjalistów z Ukrainy na okres dostosowawczy (etat „asystenta”).

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy	Koszt na rok
Liczba potencjalnych pracowników sektora zdrowia i opieki	osoba	100 000	1000	100 000 000
Liczba punktów prowadzenia zajęć	punkt	500	10 000	5 000 000
Razem				105 000 000

Harmonogram

Czas potrzebny na uruchomienie ww. działań związany jest w koniecznością ogłoszenia konkursów na dostawców usług edukacyjnych, oraz ich zakontraktowanie, co można szacować na ok. 6 miesięcy od podjęcia decyzji w tej sprawie.

Działanie 2: Wsparcie pośrednictwa w zatrudnianiu osób z Ukrainy w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej

Cel: Zapewnienie elastycznego mechanizmu zatrudniania osób z Ukrainy w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej

Działanie polega na wspieraniu usług pośrednictwa (pomocy) w zatrudnianiu uchodźców wojennych z Ukrainy w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej, poprzez koordynację i dostarczanie informacji w uzupełnieniu do istniejącej oferty.

Usługi tego rodzaju mogą realizować urzędy pracy lub – na ich zlecenie – firmy zewnętrzne i NGOs, a także firmy komercyjne.

Kluczowym założeniem jest zapewnienie:

- właściwego przygotowania poszukujących pracy do wykonywania obowiązków,
- legalności i godnych warunków pracy,
- elastyczności zatrudnienia (na godziny, na stałe itp.),
- możliwości rotacji i zmian podopiecznych–opiekunów.

Praktyczny wymiar ww. działań oznaczać będzie uruchomienie serwisu internetowego będącego hubem dla serwisów innych instytucji, a monitorowanie i ewentualne podejmowanie interwencji tam, gdzie oferta rynkowa nie jest właściwa.

Szacunkowy kosztorys

Poniżej przedstawiono szacunek kosztów wymienionych działań przy uproszczonych założeniach.

Wyszczególnienie	Wielkość	Krotność	Koszt jednostkowy / miesiąc	Koszt na rok
Koszt implementacji (jednorazowy)	strona www	1	100 000	100 000
Monitorowanie i interwencje	osoba	4	8 000	384 000
Razem				484 000

Harmonogram

Czas potrzebny na uruchomienie ww. działań związany jest w koniecznością przypisania ww. funkcji do istniejącej instytucji, delegowanie osób do wykonywania ww. działań oraz wykonanie prac nad uruchomieniem strony internetowej.

Całość działań można zrealizować w ok. 6 miesięcy od podjęcia decyzji w tej sprawie.

4. Zakończenie

Wymienione powyżej działania nakierowane są na szczegółowe zagadnienia, skoncentrowane na określonych celach, wyposażone w bardzo wstępny szacunek kosztów oraz ocenę czasu realizacji.

Działania te powinny zostać przypisane do określonych realizatorów, czasem instytucji samorządowych lub pozarządowych, a także państwowych (jak NFZ).

Wszystkie wymienione działania są ważne, jednak ich logika jest taka, że mogą być uruchamiane indywidualnie i niezależnie od siebie.

Każde z wymienionych działań stanowi potencjalny projekt/program, z jego budżetem, systemem zarządzania i nadzoru, terminami realizacji itp. W tym sensie każde z działań może być przedstawiane jako przedsięwzięcie możliwe do uruchomienia dla potencjalnych jego promotorów i fundatorów.

Na poziomie krajowym zasadne byłoby uruchomienie koordynacji tych oraz innych działań w zakresie ochrony zdrowia dla uchodźców wojennych z Ukrainy. Jest to zalecane ze względu na wielość inicjatyw i działań, a jednocześnie ich fragmentaryczność.

6.

ADMINISTRACJA I PRAWO

Witold Klaus

Marta Górczyńska

Obowiązujące prawo musi brać pod uwagę przekształcanie się Polski w kraj z dużą obecnością cudzoziemców w społeczeństwie. Konieczne jest odbiurokratyzowanie procedur legalizacji pracy i pobytu dla wszystkich osób migrujących na poziomie centralnym oraz przygotowanie polityk integracyjnych na poziomie lokalnym, dających ramy dla budowania spójnych i wielokulturowych społeczności.

1. Wstęp

Prawo stara się nadążać za zmieniającą się sytuacją, stąd uchwalona 12 marca 2022 r. ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (zwana dalej specustawą) została już do momentu ukończenia tekstu znowelizowana, a kolejne zmiany są w opracowaniu. Z tego powodu w niniejszym tekście nie będziemy skupiali się na konieczności wprowadzenia drobnych i bardzo szczegółowych zmian w polskich przepisach, a raczej na kwestiach bardziej ogólnych i generalnych, czyli kierunkach większych zmian, które naszym zdaniem powinny mieć miejsce.

Nie będziemy skupiali się w poniższych rozważaniach wyłącznie na osobach uciekających z Ukrainy, bowiem działania administracji oraz kwestie prawne powinny być projektowane znacznie szerzej, uwzględniając zarówno innych migrantów i migrantki, mieszkających już w Polsce, jak również tych, którzy będą chcieli się w naszym kraju osiedlić i których polska gospodarka będzie poszukiwała. W tekście znalazło się jednak kilka propozycji zmian, które ułatwiłyby integrację uchodźców z Ukrainy w Polsce, a które nie powinny budzić kontrowersji.

2. Stan obecny

Przed 24 lutego 2022 roku polskie urzędy można było podzielić na dwie główne grupy. Pierwszą, stanowiącą znakomitą większość polskiej administracji, była ta, która w ogóle nie dostrzegała istnienia odrębnej grupy, o innych potrzebach, jaką stanowili przebywający w Polsce migranci i migrantki. Panowało przekonanie, że każda osoba mieszkająca w Polsce musi się dostosować do warunków działania polskiej administracji, stąd musi porozumiewać się w języku (nie tylko polskim, ale także urzędowym) oraz musi znać i rozumieć działanie oraz kompetencje polskich urzędów. Urzędnicy i urzędniczki nie tylko nie mieli przygotowania do pracy z osobami pochodzącymi z innych krajów (a często zatem i z innych kultur, w tym prawnych), ale też nie mieli chęci, by te uwarunkowania rozumieć. Posługiwali się też nierzadko stereotypami czy wręcz przejawiali zachowania ksenofobiczne (Warat 2008; Klaus 2010; Klaus i Frelak 2010; Skrzypczak i Kulik 2011). Funkcjonujące od 2014 roku miejsce, takie jak Punkt Obsługi Cudzoziemców w Urzędzie Miasta Lublin, stanowiło zatem zdecydowany wyjątek na mapie Polski (<https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/lublin-dla-wszystkich/cudzoziemiecka-w-lublinie/punkt-obslugi-cudzoziemcow/>).

Drugą grupę urzędów stanowiły te wyspecjalizowane w pracy z migrantami i migrantkami. Te placówki również można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowiły instytucje pomocy społecznej, przede wszystkim powiatowe centra pomocy rodzinie, prowadzące programy integracyjne dla uchodźców i uchodźczyń. Ponieważ jednak grupy te od zawsze w Polsce nie były liczne, to urzędników i urzędniczek przygotowanych do pracy z nimi było niewiele i ograniczali się oni zaledwie do kilku głównych miast w Polsce. System ten był zatem zbudowany na pojedynczych osobach i ich zasobach, nie stanowił zatem realnego systemu (Frelak, Klaus i Wiśniewski 2007; Pawlak 2013; NIK 2015). Drugą grupę stanowiły wydziały do spraw cudzoziemców w urzędach wojewódzkich, wydające zezwolenia na pobyt oraz pracę oraz Urząd do Spraw Cudzoziemców, prowadzący przede wszystkim postępowania w przedmiocie udzielania cudzoziemcom i cudzoziemkom ochrony międzynarodowej. Te instytucje, w których petentami i petentkami były przede wszystkim osoby bez polskiego obywatelstwa, od lat były krytkowane za brak odpowiedniego przystosowania do obsługi tej grupy osób, w tym przede wszystkim brak odpowiedniej wrażliwości międzykulturowej i znajomości języków obcych wśród urzędników i urzędniczek. Urzędy te tradycyjnie były niedofinansowane i charakteryzowały się dużą rotacją pracowników. W ostatnich latach z uwagi na rozbudowaną biurokrację pokazały swoją głęboką nieskuteczność w sprawnym załatwianiu spraw, którymi się zajmowały, prowadzącą do wielomiesięcznych opóźnień w wydawaniu decyzji (Klaus 2009; Kłorek i Klaus 2013; NIK 2019).

Podobnie jak urzędy, tak też polskie prawo albo nie zauważało obecności w Polsce osób, które nie porozumiewają się po polsku lub mają inne obywatelstwo, albo rozbudowywało biurokratyczne systemy ubiegania się o pracę czy pobyt, piętrząc kolejki w urzędach, prowadząc do rozwoju systemu (nie zawsze profesjonalnego, a czasem wręcz oszukańczego) zewnętrznego doradztwa w legalizacji pobytu oraz pozwalając na funkcjonowanie wielu osób w swoistym prawnym zawieszeniu (z jakąś formą legalnego pobytu i nielegalnej pracy).

Po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku polskie władze dość szybko przystąpiły do budowy nowego systemu prawnego dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie.. Należy podkreślić kilka niezwykle ważnych jego elementów:

- Znaczne ułatwienie przekraczania granic (dostępne dla każdej osoby) oraz rejestracji pobytu;
- Oparcie się o samorządy w rejestracji pobytu oraz oferowaniu wsparcia, powodujące zdecentralizowanie systemu i łatwiejszy dostęp do urzędów na szczeblu lokalnym, a w rezultacie mniejsze kolejki;
- Wprowadzenie długotrwałego bezpieczeństwa pobytowego dla osób, które przekroczyły granicę po 24 lutego – uzyskanie prawa do pobytu czasowego w Polsce na okres 3 lat bez konieczności spełnienia żadnych dodatkowych warunków wstępnych;
- Zaoferowanie szerokiego i różnorodnego rodzaju wsparcia i świadczeń dla osób uciekających z Ukrainy – bezwarunkowego dostępu do rynku pracy i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (bez żadnych dodatkowych zezwoleń), prawa do pomocy społecznej, opieki medycznej czy edukacji, ułatwienia w nostryfikacji uprawnień/dyplomów;
- Wprowadzenie osób uciekających z Ukrainy w istniejące w Polsce systemy i zapobieżenie budowy równoległych systemów pomocy – dotyczy to szczególnie kwestii zatrudnienia, pomocy zdrowotnej oraz pomocy społecznej.

Przepisy te budują nową rzeczywistość w naszym kraju, dotychczas nieznaną – angażując w obsługę migrantów i migrantek dużą grupę urzędów, które do tej pory nie miały lub miały jedynie niewielkie doświadczenie w tym zakresie.

Chęć wsparcia dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie uruchomiła także duże pokłady empatii. Pozwoliły one na szybkie zrozumienie, że z osobami uciekającymi przed wojną w Ukrainie trzeba porozumiewać się w języku dla nich zrozumiałym, stąd szybko powstały ulotki i tablice informacyjne w języku ukraińskim, a także zaczęto korzystać z pomocy osób tłumaczących podczas wizyt w urzędach – nierzadko aranżowanych przez same urzędy. Do tego w niektórych samorządach wprowadzono pełnomocników czy specjalnych urzędników odpowiedzialnych za koordynowanie działań wspierających dla obywateli i obywaterek Ukrainy. Te od dawna postulowane przez ekspertów i ekspertki działania zostały wprowadzone oddolnie i w niezwykle szybkim tempie.

3. Potrzebne działania

Obecna sytuacja, choć związana z przyjmowaniem przez Polskę uchodźców i uchodźczyń wojennych z Ukrainy, powinna doprowadzić do głębokiego przemyślenia i przewartościowania całej polityki migracyjnej Polski. Nie można bowiem w planowanych rozwiązaniach pomijać innych, różnorodnych grup migrantów i migrantek już obecnych na terenie Polski. Wśród nich należy wskazać:

- Uciekinierów i uciekinierki z Białorusi, którzy uciekli z kraju bezpośrednio do Polski lub przez Ukrainę i przybywają do Polski dopiero teraz;

- Osoby objęte ochroną międzynarodową, które przebywają w Polsce;
- Migrantów i migrantki przymusowo docierające do Polski przez polsko-białoruską granicę;
- Ukraińców i Ukrainki, które przebywały w Polsce przed 24 lutego 2022 roku – to duża liczba osób, obejmująca ok. 1,5 miliona (GUS 2020), która została potraktowana marginalnie przez przepisy specustawy;
- Migrantów i migrantki z innych, odleglejszych państw, np. azjatyckich, którzy już są na naszym rynku pracy albo w niedługej przyszłości z różnych powodów się na nim znajdą (np. z uwagi na obecny brak mężczyzn do wykonywania prac np. w budownictwie czy transporcie, którą to lukę do tej pory wypełniali obywatele Ukrainy).

Projektowanie działań szeroko rozumianej administracji publicznej oraz zmiana przepisów prawa dotyczących wsparcia osób z doświadczeniem migracji, muszą opierać się na kilku podstawowych zasadach:

- Wywodzić się z idei przyrodzonej godności każdego człowieka – choć może to wydawać się oczywiste, nie zawsze jednak zasada ta przyświeca polskiemu ustawodawcy w projektowaniu przepisów. Nie mogą one mieć podłoża ksenofobicznego oraz powinny uwzględniać dostęp wszystkich, w tym także osób migrujących do całego katalogu podstawowych praw człowieka, w tym przede wszystkim prawa do prywatności i ochrony życia rodzinnego oraz efektywnej kontroli sądowej wszystkich rozstrzygnięć zapadających w jego/jej sprawie. Nie mogą także segregować różnych kategorii osób, bowiem doprowadzi to do napięć społecznych;
- Prawo musi pełnić funkcję ochronną i zwracać szczególną uwagę na osoby o specjalnych potrzebach i wymagających dodatkowego wsparcia lub ochrony;
- Należy promować sprawczość osób migrujących, a nie ich ubezwłasnowolniać – mieć pewność, że to oni będą w stanie podejmować decyzje odnośnie swojego życia, a nie wyręczać ich w tym zakresie lub przekazywać tę władzę w ręce innych osób (np. obywateli polskich, którzy otrzymują dofinansowanie na mieszkania dla uchodźczyń i uchodźców);
- Prawo i administracja powinny pełnić rolę uzupełniającą i wspierającą, niejako służebną – a nie przeszkadzającą w procesach społecznych;
- Działania i nowe przepisy powinny być oparte o dobre rozpoznanie potrzeb społeczności, w tym także migrantów i migrantek, a także powinny powstawać w dialogu ze wszystkimi stronami, w tym z osobami uciekającymi przed wojną w Ukrainie.

Konieczne działania na poziomie prawa

Uruchomiona przez Unię Europejską dyrektywa (tymczasowa)¹ jest niezwykle sukcesem i ogromnie ważnym rozwiązaniem (została ona częściowo wdrożona do polskiego prawa przepisami specustawy). Jednak jej zakres obowiązywania jest zbyt wąski. Przepisy uruchomionej przez Radę UE dyrektywy pomijają bowiem osoby, które na stałe przebywały na terytorium Ukrainy przed 24 lutego 2022 roku, a zatem to Ukraina była dla nich głównym miejscem życia i choć formalnie nie posiadały prawa stałego pobytu w tym kraju, to mieszkaly i pracowały tam od wielu lat. Ta kategoria osób została pominięta, choć powinna obejmować osoby, które od co najmniej 5 lat przed wybuchem wojny mieszkaly w Ukrainie. Ponadto, osoby wymienione w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej Rady

1 Oboczność nazw wynika z różnego oficjalnego tłumaczenia nazwy dyrektywy (tymczasowa) oraz prawnej instytucji „ochrony czasowej” przewidzianej w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, transponującej przepisy dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

(UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 roku, czyli takie, które nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia, powinny otrzymać ochronę obligatoryjną, a nie jedynie fakultatywną – szczególnie że na podstawie innych przepisów unijnych dotyczących powrotów (dyrektywa 2008/115/WE) w takiej sytuacji osób takich i tak nie można wydalic z terytorium Unii Europejskiej.

Komisja Europejska powinna wdrożyć także mechanizm, który zapobiegałby ryzyku popadnięcia w nieudokumentowany pobyt osób uciekających z Ukrainy, a nieobjętych dyrektywą o ochronie (tymczasowej). Nie można bowiem dopuścić do tego, by z powodu nieodpowiednich regulacji prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, pobyt tych osób na terytorium UE stał się nieuregulowany.

Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi powinna także zaplanować i wdrożyć mechanizm bezpiecznej relokacji osób uciekających z Ukrainy pomiędzy różne państwa członkowskie. Mające obecnie miejsce tzw. spontaniczne relokacje nie zawsze są bezpieczne dla osób migrujących. Ten rodzaj poszukiwania swojego nowego miejsca do życia w UE nie powinien być jednak ograniczany. Zdecydowanie jednak należy go ustrukturyzować, wprowadzić dodatkowe mechanizmy zwiększające bezpieczeństwo przemieszczeń osób uciekających przed wojną po terenie UE oraz zbierać dane na ten temat. Warto jednak obok niego wprowadzić dodatkowy mechanizm, zachęcający do przemieszczeń z terenów państw graniczących z Ukrainą do innych państw członkowskich, prowadząc do zrównoważenia obciążenia wsparciem pomiędzy różnymi krajami. System ten powinien opierać się na: współpracy państw członkowskich; dobrowolności; zapewnieniu pełni informacji odnośnie do uprawnień, do jakich mają dostęp osoby uciekające z Ukrainy, w każdym z państw członkowskich; dążenia do wyrównania poziomu tych uprawnień na poziomie całej UE; koordynacji podróży i wsparcia w poszukiwaniu miejsca zamieszkania; zapewnienia środków transportu w przypadku chęci powrotu do Ukrainy.

Polski rząd powinien aktywnie zabiegać i współpracować we wdrożeniu wszystkich wymienionych wyżej postulatów.

Polska specustawa powinna pomocą objąć także dodatkowe, niewymienione w niej grupy osób:

- W swoim katalogu podmiotowym powinna objąć dokładnie grupę wymienioną w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382. Obecnie katalog ten jest cały czas węższy – nie obejmuje innych niż małżonkowie członków rodzin ukraińskich obywateli i obywaterek oraz osób ze stałym pobytem w tym kraju. W przeciwnym razie prowadzi to do konieczności dublowania procedur i budowy równoległego, prowadzonego przez Urząd ds. Cudzoziemców, systemu dla niewielkiej grupy osób występujących o ochronę czasową na podstawie dyrektywy, a nie specustawy;
- Na zbliżonych warunkach objąć wsparciem także osoby z obywatelstwem ukraińskim, które przyjechały do Polski przed 24 lutego 2022 roku. Nie ma żadnego powodu, by wobec nich stosować inne uregulowania – także oni nie są w stanie obecnie powrócić do państwa pochodzenia (przede wszystkim dotyczy to mężczyzn, którzy w przypadku powrotu do Ukrainy nie mogliby z niej wyjechać). Uprawnienia ze specustawy powinny dotyczyć przede wszystkim kwestii legalności pobytu, prawa do pracy i zakładania działalności gospodarczej oraz prawa do opieki zdrowotnej. Kwestie świadczeń z pomocy społecznej należy uzależnić od faktycznych dochodów – podobnie, jak w przypadku obywateli i obywaterek polskich;
- Osobom bez ukraińskiego obywatelstwa uciekającym z Ukrainy należy przyznać dłuższe prawo do legalnego pobytu w Polsce – okres ten nie może obejmować jedynie 15 dni (jak ma to miejsce obecnie), gdyż w tym czasie często nie sposób nawet zorganizować sobie powrotu do kraju pochodzenia – o ile w ogóle powrót ten jest możliwy.

Należy zakończyć praktykę różnego traktowania osób poszukujących ochrony międzynarodowej na różnych odcinkach polskich granic. Wobec osób przekraczających granicę polsko-białoruską również powinny być wszczynane odpowiednie postępowania administracyjne, w tym przede wszystkim – w przypadku zadeklarowania takiej woli – postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wobec osób niedeklarujących potrzeby ochrony, powinny być przeprowadzone postępowania o zobowiązanie do powrotu, z poszanowaniem wszystkich gwarancji proceduralnych. Należy także znieść strefę zakazu wjazdu na tereny przygraniczne i odejść od nadmiernej militarystyki polsko-białoruskiej granicy. Uwolniłoby to znaczne środki finansowe i osobowe na wsparcie dla uchodźców i uchodźców z Ukrainy.

Konieczne jest odbiurokratyzowanie procedur administracyjnych. Zostały one nadmiernie i niepotrzebnie rozbudowane także w specustawie. W tym celu konieczne jest natychmiastowe odstąpienie od obowiązku rejestracji podjęcia zatrudnienia przez osobę uprawnioną do pracy bez zezwolenia na podstawie specustawy w portalu praca.gov.pl. Już obecnie każdy rodzaj zatrudnienia jest obowiązkowo zgłaszany przez pracodawcę do ZUSu (obowiązuje rejestracja każdej umowy, w tym o dzieło), więc jest to niepotrzebne dublowanie działań rejestracyjnych. Podobne rozwiązania nie funkcjonują wobec żadnej innej grupy migrantów i migrantek uprawnionych do pracy bez zezwolenia w Polsce. Zatem obowiązek dodatkowej rejestracji zatrudnienia nadmiernie komplikuje procedurę i niczemu nie służy. Prowadzi też do dalszych problemów, które trzeba będzie w przyszłości rozwiązywać. Niezrozumiały jest także obowiązek pobierania odcisków palców podczas procedury nadawania numeru PESEL od wszystkich osób. Nie powinien on dotyczyć tych, które posiadają paszport biometryczny, bowiem dane te można w prosty sposób zczytać z tego dokumentu. Uprościłoby to i przyspieszyłoby procedury rejestracyjne w gminach.

Konieczne jest także przebudowanie i znaczne uproszczenie całego systemu zezwoleń na pracę i w konsekwencji na pobyt w Polsce. I tak – to jest dokładnie ten moment. System ten jest niepotrzebnie rozbudowany i ogromnie trudny do przejścia dla osób z państw innych niż Ukraina. Już obecnie widać, że jest potrzeba zatrudniania mężczyzn. Wielu zawodów nie wypełnią kobiety. A prognozy demograficzne wskazują, że problem braku osób w wieku produkcyjnym w Polsce tylko będzie narastał.

Konieczne jest wzmocnienie ochronnej roli prawa i wsparcia grup najbardziej wrażliwych. Chodzi tu przede wszystkim o przeciwdziałanie wykorzystaniu pracowniczemu oraz ochronę małoletnich bez opieki. Istniejący obecnie w Polsce system przeciwdziałania wykorzystaniu pracowniczemu, szczególnie osób migrujących, w tym handlowi ludźmi do pracy przymusowej, jest wyjątkowo słaby. Wzmocnienie go wymaga zmian przepisów oraz rozbudowy Państwowej Inspekcji Pracy. Służba ta powinna zajmować się wyłącznie ochroną praw pracowników przed działaniami pracodawców łamiącymi te prawa i nie może (jak ma to miejsce obecnie) pełnić także roli kontrolnej wobec legalności zatrudnienia cudzoziemców i cudzożemek oraz karać ich mandatami. Pracownik nie może się bać zwrócić do inspekcji pracy. Konieczne jest znaczne rozbudowanie kompetencji tej służby – o możliwość stwierdzania istnienia stosunku pracy (później ew. zaskarżalnej do sądu pracy przez pracodawców), kontroli umów cywilnoprawnych, wsparcia pracowników i pracowniczek w egzekwowaniu niezapłaconych im wynagrodzeń lub innych należnych świadczeń, umożliwienia kontroli gospodarstw rolniczych, itd. Konieczne jest także znaczące dofinansowanie inspekcji pracy – rozbudowanie jej struktur oraz podwyższenie wynagrodzeń inspektorów. Tylko to zapewni realną skuteczność tej instytucji (więcej na temat rynku pracy w rozdziale nr 2).

Większą ochronę należy także zapewnić małoletnim bez opieki – grupie szczególnie dużej w obecnej sytuacji wojennej. Pewne korzystne rozwiązania wprowadziła specustawa, ale: (1) dotyczą one tylko obywateli i obywaterek Ukrainy, a powinny dotyczyć wszystkich niepełnoletnich i osamotnionych migrantów i migrantek; (2) nie są wystarczające – np. opiekun tymczasowy otrzymuje wynagrodzenie dopiero, gdy ma pod opieką ponad 15 dzieci; brak jest wsparcia dla osób opiekujących się ich mniejszą liczbą; (3) brak jest rozwiązań dotyczących profesjonalnej kurateli dla małoletnich bez opieki w innych procedurach administracyjnych – zbliżonych do tych ze specustawy, tzn. gwarantujących zarówno odpowiedni poziom profesjonalizmu/przeszkolenia dla osób pełniących tę rolę, jak również wynagrodzenia za tę pracę, która jest zbyt istotna, by mogła się opierać wyłącznie na zasadzie nieodpłatności.

Zmiany w funkcjonowaniu administracji

Różne urzędy, o czym wspominaliśmy, dokonały już pierwszych kroków, by ich instytucje były bardziej przyjazne dla osób bez polskiego obywatelstwa – przede wszystkim dla Ukraińców i Ukrainek. To dobry kierunek, który powinien być kontynuowany. W tym zakresie konieczne jest jednak podjęcie dalszych kroków:

- Upewnienie się, że podstawowe informacje urzędowe są dostępne w różnych językach zrozumiałych dla migrantów i migrantek (podobnie, jak w wielu placówkach są informacje dla osób niewidomych), co dotyczy także np. instrukcji wypełniania druków urzędowych;
- Zapewnienie obecności tłumaczy i tłumaczek do obsługi osób niemówiących po polsku – podobnie, jak przy tłumaczach języka migowego, część z nich może pracować zdalnie;
- Przeprowadzenie szkoleń dla urzędników i urzędniczek z zakresu pracy z migrantami i migrantkami – dla wszystkich, ale szczególnie dla pracujących z nimi najbliżej, czyli np. osób z systemu pomocy społecznej, edukacji, zdrowia czy zatrudnienia;
- Zatrudnienie w urzędach osób (najlepiej o pochodzeniu migracyjnym – o czym niżej), w tym także tych koordynujących prace z migrantami i będącymi przewodnikami lub przewodniczkami dla nowych mieszkańców i mieszkanki gminy;
- Zadbanie o to, by informacje o gminie dla nowych mieszkańców i mieszkanki były dostępne w języku dla nich zrozumiałym.

Niezwykle ważnym elementem wsparcia jest zatrudnianie w urzędach osób z doświadczeniem migracyjnym (więcej na ten temat w rozdziale 8). Chodzi o urzędy różnych szczebli i oferujących różne usługi. Jest to szczególnie istotne w placówkach zapewniających wsparcie, np. w pomocy społecznej, szkołach (czy innych placówkach edukacyjnych), instytucjach rynku pracy, ochrony zdrowia oraz kultury, ale też Policji czy strażach miejskich/gminnych. Daje to nie tylko dostęp do osoby świetnie znającej język, ale także kulturę i zwyczaje, i budzącej z tego powodu większe zaufanie wśród migrantów i migrantek. Może ona być przewodnikiem czy przewodniczką także dla pozostałych urzędników i urzędniczek. Daje także poczucie bezpieczeństwa nowym mieszkańcom i mieszkankom, którym łatwiej jest się z nią komunikować na różnych poziomach. Na szczęście w Polsce jest od lat obecnych wiele osób, np. z Ukrainy, które świetnie znają język polski i można skorzystać z ich umiejętności oraz obecności. Specustawa daje prawne możliwości (warto, by pozostały one na dłużej i dotyczyły wszystkich grup osób migrujących). Część osób ma także już obywatelstwo polskie, co pozwala zatrudniać je w zawodach, w których jest ono wymagane (np. w Policji). Zatrudnianie w obecnej sytuacji osób pochodzących z Ukrainy jest oczywiste. Lokalnie warto jednak rozważyć, czy nie ma w danej gminie innych większych grup mieszkańców pochodzących z innych państw i wówczas zatrudnić także reprezentanta lub reprezentantkę tej grupy. Kluczowe są w tym procesie dwa elementy – znajomość języka obcego (ukraińskiego, angielskiego czy czasem francuskiego – w zależności od grupy oraz gminy), ale też fakt, że w danym urzędzie pracuje osoba z doświadczeniem migracyjnym. To buduje zaufanie do tego miejsca także innych osób z takim doświadczeniem. Ale co istotne wprowadza także do kultury pracy samej instytucji inną perspektywę – osoby, która nie wychowała się w naszym społeczeństwie i dla której język polski nie jest pierwszym językiem. Dzięki temu jest ona w stanie zidentyfikować problemy, które dla Polek i Polaków są niedostrzegalne.

Administracja różnych szczebli musi także dostrzec tę nową, wcale niemałą grupę nowych mieszkańców i mieszkanki Polski, jakimi są osoby z doświadczeniem migracyjnym, oraz włączyć ich w swoje aktywności, ale także w system konsultacji społecznych. Musi w tym celu wyjść specjalnie do nich, zapraszając ich do tych działań. Dobrym przykładem są tu np. rady migrantek i migrantów, jak ta działająca w Gdańsku (<https://bip.gdansk.pl/prezydent-miasta/gdanskie-rady/Rada-Imigrantow-i-Imigrantek,a,2747>), ale też inne ciała złożone z przedstawicieli

organizacji społecznych, w których uczestniczą także organizacje migranckie, jak w Warszawie (<https://um.warszawa.pl/waw/ngo/-/branzowa-komisja-dialogu-spoecznego-ds-cudzoziemcow>) czy Lublinie (<https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/organizacje-pozarzadowe/komisja-dial/kdo-integracja/>). Ważnymi działaniami są także pobudzanie aktywności obywatelskiej i wspieranie liderów i liderek nowych społeczności.

Organizacje społeczne dowiodły, jak ważną rolę pełnią w społeczeństwie, reagując natychmiast na napływ osób uciekających z Ukrainy. Niestety trzeci sektor nie jest silny i stabilny, w niektórych społecznościach liczba organizacji społecznych jest niewielka. Wynika to między innymi ze sposobu finansowania ich działalności ze środków publicznych polegającym na dofinansowywaniu (i to jedynie w części) realizowanych przez nie projektów. Konieczna jest zmiana funkcjonowania tego systemu i umożliwienie władzom różnych szczebli finansowania po prostu działań i istnienia poszczególnych organizacji uznanych za istotne na poziomie centralnym, regionalnym czy lokalnym.

Ponieważ samorządy prowadzą obecnie większość wsparcia dla osób uciekających z Ukrainy, potrzebne jest stworzenie na poziomie lokalnym ram pracy dla różnych urzędów i innych publicznych i niepublicznych placówek. To czas, by powstawały lokalne polityki integracyjne, określające zadania różnych podmiotów oraz sposób budowania nowych wspólnot na poziomie lokalnym (więcej na ten temat w rozdziale 7).

Współpraca międzysektorowa musi mieć miejsce także na poziomie centralnym. Konieczne jest powstanie międzysektorowego ciała, zrzeszającego urzędników i urzędniczki z ministerstw, przedstawicieli i przedstawicielki samorządów, organizacji społecznych oraz organizacji migranckich. Nie może być to jednak fasadowa instytucja, a realnie pracująca grupa, z którą rząd będzie konsultował swoje przedsięwzięcia i która będzie miała realny wpływ na kierunki działań.

W ramach rządu konieczne jest powołanie osobnej jednostki całościowo zajmującej się migracją i polityką integracyjną naszego państwa. Obecnie zadania te podzielone są między kilka resortów. I choć nie sposób scentralizować wszystkiego, a poszczególne ministerstwa zawsze będą miały swoje ważne role w tym procesie, to konieczne jest powołanie jednego organu koordynującego te prace i nadającego ton polityce migracyjnej i integracyjnej państwa (nie mogą być one, jak obecnie rozłączone pomiędzy różne resorty).

Rekomendacje

Poziom UE

- Wprowadzenie większego nadzoru oraz dodatkowych mechanizmów zwiększających bezpieczeństwo spontanicznych relokacji osób uciekających przed wojną w Ukrainie z Ukrainy po terenie UE oraz zbieranie danych na temat tych migracji;
- Zaplanowanie i wdrożenie dodatkowego, uzupełniającego mechanizmu zaplanowanej relokacji osób uciekających z Ukrainy pomiędzy różne państwa członkowskie;
- Wdrożenie mechanizmu zapobiegającego ryzyku popadnięcia w nieudokumentowany pobyt oraz skrajnemu ubóstwu osób uciekających z Ukrainy i nieobjętych dyrektywą o ochronie (tymczasowej).

Poziom krajowy

- Rozszerzenie katalogu osób objętych specustawą (choć nie w pełnym zakresie) na inne grupy osób, które uciekły lub nie mogą wrócić do Ukrainy, a także rozciągnięcie części działań wspierających na inne grupy migrantów i migrantek, np. Białorusinów i Białorusinki oraz pozostałych uchodźców i uchodźczynie;

- Odbiurokratyzowanie procedur legalizacji pracy i pobytu – zarówno dla osób uciekających z Ukrainy, jak i dla innych kategorii migrantów;
- Zadbanie o ochronę i wsparcie dla osób o szczególnych potrzebach lub narażonych na wykorzystanie – szczególnie w zakresie zatrudnienia;
- Przystosowanie na różne sposoby urzędów różnych szczebli do obsługi migrantów i migrantek w sposób odpowiadający na ich potrzeby, w tym poprzez zatrudnianie osób z doświadczeniem migracyjnym w administracji publicznej;
- Przygotowywanie i uchwalanie lokalnych polityk integracyjnych na poziomie lokalnym, dających ramy dla budowania spójnych społeczności oraz zaangażowania różnych placówek publicznych i niepublicznych w ten proces;
- Zmiana sposobu finansowania działań organizacji społecznych – obok dofinansowania poszczególnych, zleczanych działań i projektów, finansowanie generalnego funkcjonowania organizacji, by mogła realizować cele, dla których została powołana;
- Wprowadzenie dialogu i współpracy międzysektorowej na każdym poziomie administracji, uwzględniającej organizacje zrzeszające uchodźców i uchodźczynie z Ukrainy.

Działania pilne do wprowadzenia do ustawy o pomocy:

- Rozszerzenie katalogu osób objętych specustawą (choć nie w pełnym zakresie) na inne grupy osób, które uciekły lub nie mogą wrócić do Ukrainy, a także rozciągnięcie części działań wspierających na inne grupy migrantów i migrantek, np. Białorusinów i Białorusinki oraz pozostałych uchodźców i uchodźczynie;
- Zadbanie o ochronę i wsparcie dla osób o szczególnych potrzebach lub narażonych na wykorzystanie – szczególnie w zakresie zatrudnienia;
- Zaplanowanie i wdrożenie dodatkowego, uzupełniającego mechanizmu zaplanowanej relokacji osób uciekających z Ukrainy pomiędzy różne państwa członkowskie.

7.

RZĄD, SAMORZĄD I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE WOBEĆ KRYZYSU

Iwona Ciećwierz

Jacek Michałowski

Konieczne jest finansowanie w pełnej wysokości zadań zleconych samorządom oraz organizacjom pozarządowym przez administrację rządową oraz wszystkich wydatków związanych z uchodźcami w tym refinansowanie kosztów ich utrzymania.

1. Tło – rzeczywistość samorządu terytorialnego w Polsce

Pozycję ustrojową samorządu terytorialnego definiują zapisy Konstytucji RP. Wyznacza ją zasada pomocniczości, której operacyjnym instrumentem jest zasada decentralizacji. Doświadczenie ostatnich 30 lat wskazuje na wielką siłę i sprawczość polskiego samorządu, zwłaszcza na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹ wskazuje, że samorząd terytorialny wyraża prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych w granicach określonych prawem, na swoją własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców².

O początku lat 90-tych, po uchwaleniu Ustawy o Samorządzie Terytorialnym RP³, niezależnie od zmieniających się barw politycznych władzy centralnej, stopniowo decentralizowano władzę publiczną w Polsce, w duchu zapisów art.15 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa” i art. 163 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”⁴. W tym czasie, istotnie zwiększono kompetencje i zakres zadań realizowanych przez samorządy poszczególnych szczebli. Sukcesywnie powiększano też samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ich wykonywaniu.

Ukształtował się w ten sposób system władzy lokalnej, który, podobnie jak w większości innych krajów demokratycznych, oparto na zasadzie dualizmu – tj. administracja publiczna realizowana jest przez dwa sektory: rządowy i samorządowy, co oznacza, że część zadań lokalnych wykonuje bezpośrednio administracja rządowa podporządkowana właściwym ministerstwom, zaś pozostałe zadania wykonuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy wspólnoty lokalnej.

Administrację rządową w terenie tworzą urzędy wojewódzkie z wojewodą na czele, a administrację samorządową tworzą 3 szczeble/poziomy:

- w województwie: urzędy marszałkowskie z marszałkiem województwa i sejmiki wojewódzkie,
- w powiecie: starostwa powiatowe ze starostą i rady powiatów,
- w gminach: urzędy miast z prezydentami, burmistrzami lub urzędy gmin z wójtami.

Oprócz władz samorządowych, w każdym województwie urząd sprawuje powoływany przez Prezesa Rady Ministrów – Wojewoda. Jest on zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, stanowi także organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym. Wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa.

1 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz danego państwa oraz w relacji do władz innych państw i działających w nich samorządów. Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607.

2 Art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

3 Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku Dz.U. 2020 poz. 713;
Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578;
Ustawa o samorządzie wojewódzkim z 5 czerwca 1998 roku Dz.U.2020.0.1668;

4 Art. 15 i Art. 163, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483

POWIAT

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Pełni usługi dla mieszkańców w dość ogólnym zakresie, m.in. utrzymuje i prowadzi szkoły ponadpodstawowe oraz biblioteki i domy kultury, nadzoruje budowy i remonty dróg, a także prowadzi pomoc społeczną i przeciwdziałania bezrobociu (Powiatowe Urzędy Pracy).

GMINA

Najmniejsza i podstawowa jednostka administracyjna. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Gmina odpowiada za zaspokajanie podstawowych, konkretnych potrzeb swoich mieszkańców m.in. w zakresie: transportu zbiorowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji i odprowadzania ścieków, pomocy społecznej, edukacji publicznej (poziom podstawowy), ładu przestrzennego, ochrony środowiska.

Konstrukcja samorządu opiera się na zasadzie samodzielności i wzajemnej niezależności, dlatego poszczególne jednostki samorządu w żaden sposób nie podlegają sobie i są od siebie niezależne. Co nie zmienia faktu, że dobra współpraca i komunikacja między nimi ułatwia administrowanie danym rejonem. Trójstopniowy podział administracyjny Polski był jedną z najbardziej udanych i skutecznych reform lat 90-tych. Dlatego idea i praktyka polskiego samorządu przez wiele lat wskazywana była jako dobry przykład do inspiracji i implementacji w krajach dawnego bloku wschodniego. Wielu teoretyków i praktyków samorządu ukraińskiego wykorzystywało polskie doświadczenia. W ramach licznych polsko-ukraińskich partnerstw samorządowych organizowano wizyty studyjne do Polski, spotkania projektowe oraz realizowano wspólne przedsięwzięcia aktywizujące ukraińskie środowisko samorządowe i pozarządowe.

Kryzys uchodźczy, związany z wojną w Ukrainie, ale i ten towarzyszący nam od blisko roku w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, wystawia wiele polskich samorządów na ogromny sprawdzian w zakresie zarządzania. Dotyczy to zwłaszcza gmin, z których każda ma specyficzną strukturę zarządzania. W miastach, ale także średniej wielkości ośrodkach, charakteryzuje się ona rozbudowaną strukturą urzędu i podziałem obowiązków. W mniejszych ośrodkach i niewielkich gminach, gdzie trudniej jest o wykwalifikowaną kadrę, bardzo często obowiązki z kilku wydziałów skupione są w ręku jednej, dwóch osób. W ramach konferencji samorządowych, kongresów czy warsztatów dla przedstawicieli gmin podnoszony jest często problem braku wsparcia rozwoju kadr urzędniczych w samorządach i braku środków na szkolenia instytucjonalne z jednej strony, a z drugiej fakt, że doszkolona kadra szybko znika do lepiej płatnej pracy. To wszystko skutkuje „litanią obowiązków” spoczywających na jednej osobie, co – jak podkreślają urzędnicy – przekłada się na obciążenie pracą, wypalenie zawodowe lub frustrację i niezadowolenie.

W takiej sytuacji przytłoczenia dodatkowymi obowiązkami urzędnikom bardzo trudno jest zabezpieczyć interes „klienta”. Sytuacja wojenna i zadanie zlecone centralnie, obsługi uchodźców wojennych przez urzędników gminnych jeszcze to pogłębia. Przykładem mogą być wydziały nadające numery PESEL, do których ustawiały się długie kolejki, lub jednostki podległe, odpowiedzialne za wypłaty świadczeń dodatkowych, np. pomocowe 300 zł. dla uchodźcy wojennego. Już przy tych prostych zadaniach widać było kłopoty organizacyjne i działanie intuicyjne części samorządów, bez ujednoliconego systemu zarządzania kryzysowego. Naturalnym partnerem uzupełniającym dla samorządów mogą być organizacje pozarządowe. Przy czym ich aktywność była i powinna być, uzupełnieniem, a nie całkowicie wyręceniem w realizacji zadania i zabezpieczeniu potrzeb wynikających z kryzysu uchodźczego. Samorząd, podobnie jak rząd powinien traktować tzw. społeczeństwo obywatelskie jako

swoisty kapitał społeczny, umożliwiającą wszystkim bardziej efektywne i racjonalne wykorzystywanie dostępnych zasobów, co w dobie kryzysu, w tym niedoboru środków, ma istotne znaczenie.

2. Co zmieniła agresja rosyjska i napływ osób uciekających przed wojną?

W pierwszych tygodniach od wybuchu wojny, funkcję opieki nad uchodźcami wojennymi z Ukrainy podjęli obywatele, organizacje i samorządy. Wzięli oni na siebie główny ciężar pomocy przede wszystkim w początkowym okresie, udzielając uchodźcom wojennym bardzo ważnego krótkookresowego wsparcia materialnego, społecznego i psychologicznego. Bardzo dużą skalę przybrała oddolna inicjatywa przyjmowania gości do prywatnych domów i mieszkań. Organizacje pozarządowe natychmiast pojawiły się na granicy z pomocą doraźną, a w większych miastach i miasteczkach rozpoczęły tworzenie sztabów kryzysowych oraz załączków punktów recepcyjnych. Trzy miesiące od wybuchu wojny system ten nadal działa, w dużej mierze dzięki wolontariuszom i pracownikom organizacji pozarządowych i samorządom.

Czy taki stan rzeczy, tzn. tak wysoki poziom solidarności i aktywności polskiego społeczeństwa na rzecz Ukrainy i uchodźców, da się utrzymać dłużej? Efekt „Honeymoon” mamy już za sobą. Pojawiają się problemy i wyzwania codziennego współżycia ludzi, wokół różnic kulturowych, nieporozumień językowych czy ewentualnej konkurencji na rynku pracy. W dłuższej perspektywie woluntarystyczny wysiłek pomocowy będzie musiał zostać zastąpiony bardziej systemowym podejściem wspieranym prawnie, organizacyjnie i finansowo przez instytucje rządowe (więcej na ten temat w rozdziałach 2,3,4 i 8). Zadaniem samorządów i organizacji społecznych, po doświadczeniu z pierwszych trzech miesięcy wojny, będzie zredefiniowanie się w relacji do władzy centralnej i w relacji do siebie, zwłaszcza że zakończenie wojny nie będzie zakończeniem kryzysu uchodźczego, który będzie ewoluował a wraz z nim potrzeby organizatorów pomocy i beneficjentów wsparcia.

Polskie miasta i gminy znalazły się w nowej rzeczywistości, która wymaga innego spojrzenia na finanse w najbliższych latach. W świetle ograniczania dochodów samorządowych przez reformy podatkowe (ostatni społeczno-podatkowy program rządowy tzw. Polski Ład), niedofinansowania niektórych zadań zleczanych oraz słabnącej koniunktury na rynku globalnym, sytuacja finansowa samorządów w najbliższym czasie będzie trudna. Niepewność lokalnych władarzy związana jest również ze wzrostem presji płacowej, szybko rosnącą inflacją oraz wielowymiarowymi skutkami wojny w Ukrainie. Jest to o tyle problematyczne, że to z samorządowych budżetów finansowane będą usługi skierowane do uchodźców wojennych. Dlatego samorządy już dziś liczą się z nieuchronnym wzrostem wydatków na poprawę infrastruktury oraz usług edukacyjnych, integracyjnych, mieszkaniowych, opieki społecznej, gospodarki odpadami czy komunikacji.

Fundamenty szybkiej reakcji samorządów i społeczeństwa obywatelskiego na kryzys uchodźczy

- Polska jako pierwsza uznała niepodległość Ukrainy. Od początku lat 90-tych wiele polskich organizacji wspierało dążenia demokratyczne obywateli Ukrainy, tworząc załączki współpracy między społeczeństwami obu krajów.

- Działania w ramach programu UE, w którym liderami były Szwecja i Polska – Partnerstwa Wschodniego, w tym „dzielenie się polskimi doświadczeniami transformacyjnymi” z Ukrainą, zaprocentowało setkami „partnerstw” samorządów po obu stronach granicy, wieloma kontaktami NGOśców, czy wspólnymi inicjatywami biznesowymi.
- Oceniana na ponad milion, rzesza kobiet i mężczyzn z Ukrainy przyjeżdżająca do Polski w celach zarobkowych czy na studia. Polacy i Ukraińcy pracowali razem na budowach, uczyli się w tych samych grupach studenckich, byli sąsiadami. Rozpoczęło to proces likwidacji wzajemnych stereotypów i zbudowało wzajemną sympatię i przekonanie o możliwości dobrej współpracy.
- Przekonanie, że „Ukraińcy walczą za Polskę”, bo gdyby nie stawili oporu, to wojska rosyjskie mogłyby być już pod Warszawą, silnie rezonuje w polskim społeczeństwie, w którym hasło „za wolność naszą i naszą” jest ważną częścią historii.
- W przeciwieństwie do Węgier, w Polsce mimo sentymentu do tzw. „kresów” (terenów Litwy, Białorusi i Ukrainy wchodzących w przeszłości w skład I i II Rzeczypospolitej), nie było w Polsce żadnej znaczącej siły politycznej działającej na rzecz przyłączenia Zachodniej Ukrainy do Polski (wbrew propagandzie rosyjskiej).

Źródło: Opracowanie własne

Rekomendacje

RELACJE UNIA EUROPEJSKA – RZĄD – SAMORZĄD:

1. Opracowanie przez instytucje europejskie i rząd polski we współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi długofalowego planu, który obejmie nie tylko Polskę, lecz także pomoże rozwiązać najważniejsze problemy związane z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy na poziomie międzynarodowym – konieczne jest **stworzenie strategii rozmieszczenia (relokacji), w koordynacji rządowej (województwie), stałego uzgadniania i aktualizowanego ze szczeblem samorządów (powiaty i gminy) i organizacji pozarządowych.**
2. **Intensyfikacja transgranicznej współpracy samorządów lokalnych i decydentów.** Kryzys uchodźczy jest **okazją do zbudowania nowych formatów współpracy transgranicznej i podejmowania nowych inicjatyw** pod egidą UE. Ważne, aby uwzględniono w nim fakt, że u podstaw wszystkich decyzji, które zapadają na szczeblu krajowym oraz międzynarodowym, leży współpraca i działania na poziomie lokalnym i regionalnym.

ADEKWATNE FINANSOWANIE ZADAŃ SAMORZĄDÓW:

3. Konieczne jest **finansowanie w pełnej wysokości zadań zleconych przez administrację rządową oraz wszystkich wydatków związanych z uchodźcami, w tym refinansowanie kosztów ich utrzymania.** Niezbędne jest opracowanie klarownych zasad refinansowania, kryteriów dostępu oraz źródeł finansowania dla jednostek samorządowych.

4. Szybkie **uruchomienie programów finansowania, które spowodują przedłużenie gotowości oraz sprawczości w zakresie świadczenia potrzebnych usług** w postaci Lokalnych Centrów Wsparcia i Aktywizacji dla Obywateli Ukrainy (np. na bazie dawnych punktów recepcyjnych).
5. **Wsparcie dla samorządów ze strony międzynarodowych organizacji** zajmujących się uchodźcami (system grantowy) w zakresie przewidywanym przez największe wyzwania dotyczące tej społeczności (edukacja i infrastruktura edukacyjna, zdrowie i infrastruktura zdrowotna, pośrednictwo pracy, integracja i dezinformacja).

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA:

6. Opracowanie przez rząd polski we współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi (Interdyscyplinarny zespół ds. Polityki migracyjnej) zasad zarządzania kryzysowego uwzględniającego przepływ odpowiedzialności i zadań na linii rząd – samorząd – organizacje pozarządowe, m.in. w sytuacji kryzysu uchodźczego. Identyfikacja i podział gmin ze względu na rodzaj niesionej pomocy, tj. gminy frontowe – przygraniczne (bezpośrednie przyjęcie, pierwszy kontakt, rejestracja, zabezpieczenie podstawowych potrzeb), tranzytowe – przesiadkowe; docelowe (z możliwością przyjęcia uchodźców na dłużej, z zabezpieczeniem wszelkich potrzeb adaptacyjnych). Jest konieczne, aby przygotować dla każdego z tych typów gmin odpowiednie pakiety wsparcia finansowo-instytucjonalnego (więcej na ten temat w rozdziale 6).
7. **Uelastycznienia wymagają przepisy dotyczące pracowników samorządowych.** Chodzi przede wszystkim o to, aby można było płynnie przesuwać ich do innych zadań, gdy pojawiają się nagle kwestie, które wymagają niezwłocznie większego wsparcia urzędników, np. rejestracja PESEL, zadania realizowane przez ośrodki pomocy społecznej.
8. Ważne jest również **zatrudnienie osób z Ukrainy do pracy w administracji samorządowej**, np. na stanowiskach obsługi i pomocniczych. Usprawni to w znacznym stopniu codzienne zarządzanie urzędami i przepływ informacji na linii samorząd-mieszkańcy-uchodźcy (więcej na ten temat w rozdziale 8).

INTEGRACJA OSÓB Z UKRAINY

9. **Administracja centralna i samorządy powinny wprowadzić działania edukacyjne sprzyjające integracji osób z Ukrainy.** Pożądane byłyby zarówno zajęcia dotyczące wielokulturowości, co jednak może być kontrowersyjne dla części środowisk politycznych, jak i powszechna edukacja dot. dezinformacji, zwłaszcza w zakresie mediów społecznościowych, która nie powinna wzbudzać kontrowersji. Takie zajęcia, prowadzone obecnie przez organizacje pozarządowe, nie tylko edukują i uodporniają na dezinformację ale również w dłuższym okresie zapobiegają radykalizacji postaw i pozwalają na zrozumienie innych perspektyw (więcej na ten temat w rozdziałach 8 i 9).
10. **Zabezpieczenie potrzeb kulturowych diaspory ukraińskiej w samorządach.** Niezbędne jest przygotowanie lokalnych partnerów na ewentualność, że polskie gminy mogą stać się wieloetniczne. Wyzwaniem

staje się „zarządzanie wieloetnicznością” w taki sposób, aby niwelować potencjalne konflikty społeczne (dobre przykłady – np. Sejny i Wiśła).

11. Musimy **budować zaufanie między lokalnymi społecznościami po obu stronach granic, a następnie wyposażyć ludzi w narzędzia** – przede wszystkim komunikacyjne – które pozwolą im w odpowiedni sposób reagować na niebezpieczne czy nieprzewidziane sytuacje. Musimy stworzyć bezpieczne otoczenie społeczne po obu stronach granicy (więcej na ten temat w rozdziałach 2 i 6).
12. **Integracja na rynku pracy i zapobieganie degradacji uchodźców** poprzez mądre i adekwatne wykorzystanie ich potencjału intelektualnego i posiadanych umiejętności, zgodnie z ich kompetencjami i aspiracjami zawodowymi (nowe zadania dla wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy; więcej na ten temat w rozdziałach 2 i 6).
13. Konieczna jest też **nowelizacja przepisów dotyczących pieczy zastępczej**. Obecne nie przystają one do praktyki – mimo zmian w specustawie, wprowadzających instytucję opiekuna tymczasowego i ułatwienia w pieczy zastępczej – system nie jest przygotowany na tak dużą liczbę ukraińskich sierot. Rozdzielanie dzieci, umieszczanie ich w niesprawdzonych rodzinach, może przynieść więcej szkód niż pożytku. Jest to wyzwanie do opracowania przez właściwe ministerstwo, we współpracy z samorządami (poziom powiatowy i gminny) oraz organizacjami pozarządowymi (np. Koalicja na rzecz pieczy zastępczej, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, etc.).

WSPÓŁPRACA NA LINII SAMORZĄD – NGOsy

14. **Zorganizowanie systemowej pomocy dla osób uciekających przed wojną w Ukrainie**, która do tej pory była oddolna i wypływała ze strony samorządów czy obywateli. Byłoby lepiej i bezpieczniej, aby osoby i organizacje, które realizują podobne zadania, połączyły się w struktury środowiskowe. Będzie to bardziej transparentne i wiarygodne dla samorządu i potencjalnych zewnętrznych partnerów.
15. **Uruchomienie programów, które uaktywniłyby zasoby Podmiotów Ekonomii Społecznej**. Niezbędne jest również prowadzenie koordynacji wsparcia, w zakresie kierowania strumieniem pomocy samoorganizacji uchodźców.
16. **Ścisłe powiązanie instytucji samorządu terytorialnego z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego**. Zmiany zasad dotyczących współpracy z NGOs, które wykonują pracę na rzecz uchodźców wojennych. Lepsze wykorzystanie NGOs i wolontariuszy w miastach i gminach – warto aby powstały gminne bazy wolontariuszy. Wyzwaniem jest tu podjęcie decyzji, kto tym będzie takimi zasobami zarządzał.
17. **Ułatwienie polskim NGOs dostępu do krajowych środków pomocowych oraz środków zewnętrznych (fundusze UE i innych krajów rozwiniętych, fundusze prywatne)** – na poziomie kryteriów dostępu oraz uproszczenie wymagań dotyczących rozliczenia projektów pomocowych (w uważności na zachowanie transparentności wydatkowania). Unikanie zbędnej biurokracji. Wprowadzenie „zasady proporcjonalności obciążeń” – należy uwzględnić, czy nakładane na organizacje obowiązki administracyjne są konieczne i czy nie ograniczają sensownego funkcjonowania organizacji (więcej na ten temat w rozdzia-

łach 4 i 6).

3. Wizja działań w odniesieniu do trzech scenariuszy:

REKOMENDOWANE DZIAŁANIA Z POZIOMU SAMORZĄDOWEGO

I SCENARIUSZ

Kontynuacja wojny (ze zmienną intensywnością, zakresem i skalą działań)

- Opracowanie przez instytucje europejskie i rząd polski we współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi długofalowego planu, który obejmie nie tylko Polskę, lecz także pomoże rozwiązać najważniejsze problemy związane z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy na poziomie międzynarodowym – konieczne jest stworzenie strategii rozmieszczenia (relokacji). Nieskoordynowane i niezaplanowane przyjazdy dużej liczby „nowych” uchodźców mogą spowodować lokalnie wiele mniejszych lub większych kryzysów. Warto określić m.in. tzw. zdolność recepcyjną, docelową maksymalną liczbę uchodźców na dane województwo. Opracowanie systemu, który pozwoliłby na bieżąco monitorować dostępność miejsc zakwaterowania na terenie całego kraju i w miarę proporcjonalnie relokować osoby uciekające przed wojną w Ukrainie do mniejszych ośrodków. W tym przypadku konieczna jest ścisła współpraca na linii wojewoda – powiat/gmina i NGOsy.
- Opracowanie klarownych zasad refinansowania, kryteriów dostępu oraz źródeł finansowania dla jednostek samorządowych.
- Administracja centralna i samorządy powinny wprowadzić działania edukacyjne sprzyjające integracji osób z Ukrainy.
- Pomoc dla samorządów i NGO, uzupełniająca braki w finansowaniu podstawowych usług służących uchodźcom (edukacja, zdrowie, integracja, poszukiwanie pracy, itp) ze strony międzynarodowych organizacji humanitarnych w tym scenariuszu byłaby bardzo pomocna.

II SCENARIUSZ

Zawarcie pokoju do jesieni 2022, stabilizującego sytuację, przynoszącego zarazem relatywnie korzystne warunki dla Ukrainy

- Intensyfikacja transgranicznej współpracy samorządów lokalnych i decydentów. Kryzys uchodźczy jest okazją do zbudowania nowych formatów współpracy transgranicznej i podejmowania nowych inicjatyw pod egidą UE.
- Zrefinansowanie kosztów utrzymania uchodźców dla instytucji samorządowych i pozarządowych oraz obywateli.
- W tym scenariuszu środki krajowe powinny być wystarczające do obsługi osób uciekających przed wojną w Ukrainie.

III SCENARIUSZ

Wojna będzie trwać dłużej i będzie prowadzić do większych zniszczeń

- Opracowanie przez instytucje europejskie i rząd polski we współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi długofalowego planu, który obejmie nie tylko Polskę, lecz także pomoże rozwiązać najważniejsze problemy związane z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy na poziomie międzynarodowym – konieczne jest stworzenie strategii rozmieszczenia (relokacji); (podobnie jak w przypadku I scenariusza).
- Opracowanie klarownych zasad refinansowania, kryteriów dostępu oraz długofalowego finansowania ze źródeł krajowych i instytucji UE, dla jednostek samorządowych.
- Integracja na rynku pracy i zapobieganie degradacji uchodźców, poprzez mądre i adekwatne wykorzystanie ich potencjału intelektualnego i posiadanych umiejętności.
- Zorganizowanie systemowej pomocy dla uchodźców, połączonej w struktury środowiskowe.
- Dostęp samorządów do pomocy międzynarodowej uzupełniającej braki w finansowaniu podstawowych usług służących uchodźcom (edukacja, zdrowie, integracja, poszukiwanie pracy itp.) w tym scenariuszu byłby konieczny.

8.

POLITYKA INTEGRACYJNA

Maria Baran

Halina Grzymała-Moszczyńska

Polityka integracji cudzoziemców staje się najbardziej pilną do uzgodnienia i przyjęcia polityką publiczną. Zgodnie z ideą integracji, polityka powinna zostać wypracowana w porozumieniu z przedstawicielami mniejszości tak, aby uwzględniała nie tylko perspektywę polskiego społeczeństwa, ale również potrzeby grup imigranckich, a w szczególności uchodźców wojennych z Ukrainy.

1. Czym jest integracja?

Od II wojny światowej do 2022 roku Polska była krajem raczej homogenicznym kulturowo (por. Alseina i in., 2003). Sytuacja zaczęła się zmieniać od drugiego dziesięciolecia XXI wieku, kiedy to w większej liczbie do Polski przybywali imigranci ekonomiczni ze wschodu Europy. W końcu 2021 roku Ukraińcy stanowili prawie 57% ogółu osiedlających się w Polsce cudzoziemców i choć w ostatnich latach zwiększała się liczba Ukraińców wybierających pobyt długoterminowy zamiast migracji tymczasowych, co było trendem we wcześniejszych latach (Urząd ds. Cudzoziemców, 2021), dopiero wojna w Ukrainie i napływ osób uciekających przed wojną w Ukrainie sprawiły, że Polska zaczęła stawać się krajem pluralistycznym kulturowo.

Stoimy teraz przed ogromnym wyzwaniem, a sprawę utrudnia fakt, że rząd Polski nie prowadził jeszcze nigdy realnej polityki integracyjnej migrantów oraz zarządzania wielokulturowością. Największym zagrożeniem, jakie upatrujemy w obecnej sytuacji, jest to, że nic się w tym temacie nie zmieni, czyli że pomimo wzrastającego pluralizmu kulturowego i ogromnego napływu migrantów przymusowych, rząd nie podejmie wystarczających działań w zakresie ich integracji z polskim społeczeństwem.

Polityka zarządzania wielokulturowością ma zwrotny wpływ na nastroje społeczne i oczekiwania społeczeństwa przyjmującego wobec imigrantów, a więc ideologię, która dominuje w danym społeczeństwie. To, czy i w jaki sposób Polska będzie prowadzić politykę integracji wobec uchodźców wojennych, z pewnością wpłynie na relacje polsko-ukraińskie. Aby orientacja wielokulturowa mogła się rozwinąć, konieczne są następujące warunki wstępne: szeroko ugruntowana akceptacja różnorodności kulturowej jako wartości społecznej (np. w ramach obecności pozytywnego światopoglądu wielokulturowego), relatywnie niski poziom uprzedzeń (np.: minimalny etnocentryzm, rasizm i dyskryminacja), pozytywne wzajemne postawy między grupami etnokulturowymi (np. żadnej specyficznej międzygrupowej nienawiści), poczucie przywiązania do lub identyfikacji z większym społeczeństwem wszystkich jednostek i grup (Berry, 2006). Dzięki niskiemu dystansowi kulturowemu pomiędzy Polską a Ukrainą, część tych warunków jest spełniona, jednak sytuacja ta może dynamicznie się zmieniać, nie tylko w wyniku realnych działań pomocowych rządu lub ich braku, ale i narracji polityków i mediów. Tendencja do traktowania migrantów czy uchodźców jako narzędzi walki politycznej może bardzo łatwo doprowadzić do przesunięcia uchodźców wojennych z Ukrainy z kategorii „gości” postrzeganych z życzliwością i współczuciem do kłopotliwych „obcych” pozbawionych wsparcia społecznego, podlegających różnego rodzaju wykluczeniom i eksploatacji na rynku pracy.

Bazując na wskaźnikach MIPEX¹ (Migrant Integration Policy Index) i MPI (Multicultural Policy Index, Banting i Kymlicka, 2006–2012), należy podkreślić, że polityka integracyjna oznacza podejmowanie przez rząd aktywnych działań na rzecz włączania mniejszości etnicznych w życie społeczne i publiczne (uczestnictwo społeczności w codziennym życiu społeczeństwa pluralistycznego) przy jednoczesnym wspieraniu tych mniejszości w podtrzymywaniu własnego dziedzictwa kulturowego (ciągłość różnorodnych kulturowo społeczności), a instytucje państwa ewoluują w taki sposób, aby pogodzić potrzeby wszystkich grup społecznych. Należy podkreślić, że zgodnie z tym podejściem imigranci przyjmują wartości publiczne obowiązujące i powszechnie podzielane w danym państwie, a więc przestrzegają obowiązujących praw i wartości demokratycznych. Co więcej, integracja jest procesem dwukierunkowym: nie chodzi bowiem o to, aby imigranci tylko dostosowali się do przyjmującej większości, a raczej o obopólny proces służący współistnieniu różnych grup etnicznych w sposób korzystny dla wszystkich.

1 Wskaźnik MIPEX może być bardzo pomocny do zrozumienia najważniejszych kierunków działań integracyjnych. Szczególnie warto przyrzeć się obszarom, w których Polska jest najbardziej krytycznie oceniana przez analityków MIPEX, a więc: umożliwianie imigrantom uczestnictwa w życiu politycznym, edukacja, ochrona zdrowia oraz dostęp do rynku pracy.

Badania pokazują, że im wyższe wskaźniki MIPEX, tym imigranci: odczuwają większą przynależność ze społeczeństwem przyjmującym, mają wyższe zaufanie, deklarują niższą dyskryminację (Koopmans i in., 2005; Wright i Bloemraad, 2012) i mniejszy jest rozdźwięk między płacami imigrantów i członków społeczeństwa przyjmującego (Nieto i in., 2013). Integracja kosztuje, ale jej brak jest znacznie droższy. Kraje o najniższych współczynnikach MIPEX, takie jak Chiny, Rosja czy Arabia Saudyjska, to kraje, które nie prowadzą żadnej polityki integracyjnej, a imigranci często pozbawieni są podstawowych praw. W takich krajach imigranci postrzegani są jako obcy i zagrożenie, co skutkuje ksenofobią, brakiem pozytywnych kontaktów kulturowych, brakiem integracji i społecznym wykluczeniem mniejszości.

Kontynuowanie dotychczasowej polityki przez rząd Polski („równość na papierze”, MIPEX, 2020), czyli braku realnej polityki integracyjnej, w tym programu zarządzania wielokulturowością w Polsce, byłoby dużym błędem. Jeśli wielokulturowość jest postrzegana i akceptowana jedynie jako tolerowana obecność odmiennych kultur w społeczeństwie, a rząd nie promuje inkluzywności poprzez programy redukujące bariery w sprawiedliwym udziale mniejszości w życiu społecznym, integracja staje się niemożliwa, a w obrębie społeczeństwa zaczynają funkcjonować dwie lub więcej odrębnych grup, co prowadzi do segregacji (Berry i Ward, 2016).

Innym potencjalnym błędem, którego należy unikać, mogłyby być próby forsowania polityki asymilacyjnej, której celem jest ograniczenie ekspresji wartości kulturowych imigrantów. Integracji nie należy mylić z asymilacją, która polega na działaniach zmierzających do całkowitego wchłonięcia grup mniejszościowych do głównego nurtu w taki sposób, żeby te ostatecznie zniknęły (zatem ich ciągłość kulturowa zostaje przerwana, a wchłonięcie jest jedynym warunkiem akceptacji ich funkcjonowania w społeczeństwie). Asymilacja jest polityką przymusową, która, pomijając wszelkie obiektywne przesłanki na jej ekonomiczną i społeczną niekorzyść, byłaby w kontekście wojny Ukrainy o niepodległość, nie tylko nieetyczna, ale i skazana na całkowitą porażkę.

2. Rola niskiego dystansu kulturowego pomiędzy Polską a Ukrainą

Ukraina i Polska są krajami o bardzo niskim dystansie kulturowym, co jest ogromną zaletą obecnej sytuacji, ponieważ różnice kulturowe nie powinny być istotną przeszkodą w integracji. Różnice pomiędzy Polską a Ukrainą nie są drastyczne, nie ma tu konfliktów wartości, które wymagałyby zaadresowania i potencjalnie antagonizowałyby obie społeczności. Nieobecny jest tu dylemat, którego nie udało się pozytywnie rozwiązać w zachodniej Europie: w jaki sposób integrować obywateli z krajów o dużym dystansie kulturowym przy jednoczesnym uszanowaniu norm kulturowych społeczności przybyszów?

Z drugiej strony, przy niskim dystansie kulturowym można się spodziewać, że jednym z dylematów, który zastąpi dyskusję na temat potencjalnie sprzecznych wartości kulturowych, będzie kwestia wdrażania czy też umożliwienia funkcjonowania ukraińskich instytucji w Polsce. Biorąc pod uwagę specyfikę aktualnej migracji oraz jej potencjalnie tymczasowy charakter, należałoby przede wszystkim robić to: 1) inkluzywnie, a więc włączając Ukraińców w procesy deliberacji na temat konkretnych strategii działania, 2) zapewniając ciągłość ich tożsamości, a więc w konsekwencji ciągłość instytucji w tej formie, którą preferują (np. na zasadzie wyjątków w polskim prawie, a nie zmianie całego polskiego prawa), 3) jednocześnie proponując płaszczyznę do wymiany kulturowej i ułatwiania kontaktów kulturowych między Polakami a Ukraińcami (umożliwiając im wejście w polski system, ale na elastycznych zasadach dostosowanych do ich potrzeb).

Badania wskazują na to, że im większe podobieństwo między kulturą pochodzenia migrantów a kulturą kraju osiedlenia, tym łatwiejszy proces akulturacji, a więc mniej problemów społecznych i wyższy dobrostan migrantów

(Ward i Searle, 1991). Paradoksalnie bliskość kulturowa stanowi również wyzwanie. W kraju przyjmującym, ale i wśród imigrantów, może dominować błędne i szkodliwe przekonanie, że skoro oba kraje są podobne, to imigranci bezproblemowo, sami naturalnie odnajdą się w społeczeństwie i sami się zintegrują. Nic bardziej mylnego. Duże ryzyko polega na tym, że ze względu na bliskość kulturową i podobieństwo języka, obie strony nie będą podejmować niezbędnych wysiłków i działań na rzecz integracji. Najgorszy z możliwych scenariuszy polega na tym, że rząd uzna, że nie trzeba nic robić, a problem sam się rozwiąże. Polska w obliczu kolejnego kryzysu migracyjnego nie może sobie pozwolić na popełnienie błędów „Zachodu” i uznanie, że „jakoś to będzie” i że prawa wolnego rynku samoistnie będą regulować stosunki społeczeństwa większościowego z mniejszościami narodowymi.

Niski dystans kulturowy nie jest równoznaczny z brakiem różnic kulturowych, których, nawet tych niewielkich, nie należy bagatelizować. Świadomość istnienia różnic kulturowych i ich zrozumienie jest ważne ze względu na relacje polsko-ukraińskie, ale i adekwatnie adresowane działania mające na celu integrację Ukraińców z polskim społeczeństwem oraz zapobieganie potencjalnym konfliktom i nieporozumieniom.

Przykładowe różnice, z którymi będzie trzeba się zmierzyć, mogą dotyczyć np. równości płciowej oraz roli kobiety i mężczyzny w społeczeństwie. Dane pochodzące z 2020 roku z World Values Survey wskazują na to, że Polacy lepiej oceniają równość płciową w edukacji, polityce i na rynku pracy niż Ukraińcy. Ukraińcy częściej niż Polacy zgadzali się ze stwierdzeniami: uniwersytet jest ważniejszy dla chłopca niż dziewczynki (zgodziło się 22,7% Ukraińców vs. 9,8% Polaków), mężczyźni są lepsi jako dyrektorzy zarządzający niż kobiety (zgodziło się 40% Ukraińców vs. 19,7% Polaków), dzieci w wieku przedszkolnym cierpią, gdy ich matka pracuje (zgodziło się 54,8% Ukraińców vs. 50% Polaków). Różnice te wskazują na potencjalne wyzwanie z aktywizacją zawodową Ukrainek w Polsce. Zwłaszcza ostatnie przekonanie będzie wymagało zaadresowania, czyli wyjścia polskiego rządu na przeciw potrzebom ukraińskich matek i stworzenie im takich warunków, w których matki będą miały przekonanie, że mogą łączyć pracę z dostępem ich dzieci do dobrej i jakościowej opieki pozadomowej². Dobrym rozwiązaniem, przyjętym przez rząd, a zgłaszanym przez ekspertów i organizacje pozarządowe jest tworzenie opłacanych przez państwo polskie placówek opiekuńczych (typu klubiki), które mają być skierowane do ukraińskich dzieci i prowadzone przez ukraińskie matki, które nie pracują i nie planują pracować poza domem, a i tak opiekują się własnymi dziećmi. Zaletą takiej formy opieki nad dziećmi jest nie tylko rozwiązanie nieobciążające, przeciążonych już, polskich żłobków i przedszkoli, ale i zapobieganie napięciom między Polakami i Ukraińcami w obliczu konkurowania o deficytowe dobro, czyli miejsce w państwowym/ miejskim przedszkolu lub żłobku. Jednocześnie jest to rozwiązanie, które umożliwiłoby Ukrainkom, które chcą być aktywne zawodowo, wejście na rynek pracy.

Innym potencjalnym wyzwaniem mogą być odmienne praktyki, czyli powszechnie przyjęte w danej kulturze sposoby zachowania, co przy próbie przenoszenia ich z Ukrainy na grunt Polski może prowadzić do nieporozumień, a czasem wręcz kłopotów prawnych. Takie odmienne praktyki mogą być związane np. z różnicami w zakresie korupcji w Polsce i na Ukrainie. Wskaźnik Postrzeganej Korupcji (Corruption Perceptions Index, 2021) jest wyższy dla Ukrainy (56/100, 42 msc. na 180 krajów) niż Polski (32/100, 11 msc. na 180 krajów). Do wręczenia łapówki w przeciągu ostatnich 12 miesięcy przyznaje się 10% Polaków w porównaniu z 23% Ukraińców. Z drugiej strony, powszechne praktyki nie muszą wiązać się z ich akceptacją, np. wielu młodych Ukraińców wyjeżdżało przed wojną za granicę, w tym do Polski, na studia. Często motywacją był fakt, że choć w Polsce za studia na prywatnej uczelni trzeba płacić, to w zamian otrzymują oni dobre wykształcenie, podczas gdy w Ukrainie dość powszechną praktyką było kupowanie dyplomu.

Jednym z wymiarów, który różnicuje poszczególne kraje jest kwestia siły norm społecznych, czyli podejście do zasad i regulacji oraz stopień akceptacji vs. surowość karania odstępstw od tychże (tzw. tight vs. loose cultures,

2 W przypadku tego stwierdzenia różnice między Ukrainą a Polską są niewielkie, co oznacza, że generalnie rząd powinien zająć się problemem opieki przedszkolnej i dostępu do niej w takim stopniu, aby wszystkie obywatelki miały poczucie, że kariera nie wyklucza się z macierzyństwem.

sztynne vs. luźne kultury, Gelfand i in., 2011, 2021). Polska, co pokazują badania, należy do krajów raczej dość swobodnie podchodzących do zasad i norm społecznych, co przekłada się m.in. na gorsze radzenie sobie w trudnych sytuacjach takich jak pandemie i katastrofy. Okazuje się jednak, że w przypadku Ukrainy wskaźnik kulturowej sztywności (1,6) jest niższy niż dla Polski (6), co może, jak w zilustrowanym wyżej przykładzie korupcji, prowadzić do zaskoczenia surowością egzekwowania pewnych praw czy zasad i nieporozumień na tym gruncie. Dlatego ważne jest nazywanie istniejących różnic, oczywiście w sposób, który nie stygmatyzuje, i edukacja, np. szkolenia adaptacyjne.

Dzięki badaniom przeprowadzonym w środowisku pracy Polaków i Ukraińców (Małota, 2017), możliwe jest zidentyfikowanie różnic i potencjalnych trudności w tym obszarze. Na przykład, choć w przypadku instytucji obu krajów dominują hierarchiczne struktury organizacyjne, to ukraińscy respondenci częściej niż polscy, wskazywali na hierarchiczny sposób zarządzania. Na istnienie bardziej równościowych i partnerskich struktur organizacyjnych wskazało 29% Polaków i tylko 16% Ukraińców, a partnerskiego stylu zarządzania: 43% Polaków i 12% Ukraińców. Zarówno polscy, jak i ukraińscy pracownicy charakteryzują się kolektywizmem, np. wolą pracować w zespole niż indywidualnie i często pomagają sobie wzajemnie, jednak w przypadku Ukraińców, dzieje się to w większym stopniu. Ukraińcy też, częściej niż Polacy, przenoszą relacje z pracy do sfery prywatnej. Inne są też wzorce komunikacji. Polska jest też w porównaniu z Ukrainą bardziej monochroniczna, co oznacza większą punktualność i dokładniejsze trzymanie się harmonogramów. Wszystkie te różnice mogą stanowić wyzwanie w przypadku delegowania obowiązków, udzielania korekcyjnej informacji zwrotnej i generalnie satysfakcji ze współpracy polsko-ukraińskiej. Ważne są zatem edukacja i szkolenia, które uwrażliwią obie strony na możliwe obszary różnic. Podmioty zatrudniające Polaków i Ukraińców powinny wprowadzić szkolenia uwrażliwiające pracowników na te kwestie tak, aby zapobiec konfliktom i sprzyjać obopólnemu zrozumieniu.

Powyższe przykładowe różnice mogą stanowić wyzwanie dla relacji polsko-ukraińskich zarówno w sposób bezpośredni (wpływając na zachowania i prowadząc do nieporozumień), jak i pośredni, w sytuacji, gdy różnice kulturowe będą wykorzystywane do stygmatyzowania, stereotypizowania, a nawet dehumanizacji Ukraińców w Polsce przez grupy przeciwnie imigracji i/lub jako element wojny dezinformacyjnej. Błędem może być też „niezauważanie” różnic kulturowych wynikających z obawy o stereotypizowanie Ukraińców. Taka nadmierna obawa przed nazywaniem i wskazywaniem istniejących różnic przy jednoczesnym podkreślaniu jedynie istniejących podobieństw jest ilustracją etnocentryzmu (tzw. minimalizacja różnic, Bennett, 2004) i prowadzi do przysłowiowego „zamiatania spraw pod dywan”, do momentu aż urosną one do takiego problemu, że konflikt będzie nieunikniony. Takim punktem zapalnym może być np. kwestia popularności ruchów antyszczepionkowych na Ukrainie (Cope i in., 2021).

Jeszcze jednym wyzwaniem w przypadku krajów sąsiadujących jest wspólna i często antagonistyczna, z racji wspólnej granicy, historia. W przypadku Polski i Ukrainy taką osią niezgody jest m.in. Wołyń, Akcja „Wiśła” czy np. zbrodnie w Stryniu. Potencjalne antagonizmy należy nazywać wprost i je wygaszać. Z jednej strony warto wspierać inicjatywy służące dyskusji na temat faktów i ich interpretacji oraz z drugiej – inicjatywy edukacyjne opierające się na kontakcie kulturowym, które prowadzą do podkreślania różnych, w tym pozytywnych, aspektów relacji bilateralnych, a nie tylko tych najtragiczniejszych.

3. Relacje polsko-ukraińskie

Skłonność do udzielania uchodźcom choćby czasowego schronienia w dużej mierze zależy od ich pochodzenia: badania ujawniły preferencje Polaków na rzecz imigrantów o niskim dystansie kulturowym, czyli przede wszystkim Ukraińców w porównaniu z osobami pochodzącymi z Bliskiego Wschodu (Penczek i in., 2016) czy Afryki (CBOS,

2015; 2018). Inne badania wskazywały na to, że Polacy są generalnie mniej uprzedzeni do kobiet niż mężczyzn (Stefaniak, 2015), co po części może tłumaczyć ogólnie pozytywny stosunek Polaków do uchodźczyń wojennych z Ukrainy.

Od 2014/2015, kiedy rozpoczęła się wzmożona migracja zarobkowa Ukraińców do Polski, wzrastała też częstotliwość kontaktów kulturowych pomiędzy Polakami a Ukraińcami. Doprowadziło to do coraz bardziej pozytywnych relacji i spadku uprzedzeń między obywatelami obu krajów (Bulska, 2022). Badania wskazują na to, że duża część Ukraińców i Polaków podkreśla wzajemną bliskość kulturową i nie dostrzega negatywnych stereotypów kulturowych, co dobrze wróży dalszym relacjom. Jeśli takowe się pojawiały, miały związek z symboliką historyczną (bardziej u Polaków niż Ukraińców) lub negatywnymi doświadczeniami w pracy (Koval i in., 2021). Badania z 2022, sprzed wybuchu wojny, wskazują na to, że polskie społeczeństwo jest w mniejszym stopniu uprzedzone do Ukraińców niż jeszcze w 2017 roku. Ukraińcy postrzegani są obecnie jako bardziej przyjaźni, kompetentni i moralni (Bulska, 2022).

Ogromny, oddolny zryw pomocowy Polaków wskazuje na dużą empatię i poczucie solidarności z Ukraińcami. Z badań nad wsparciem społecznym wiadomo jednak, że po początkowej fazie mobilizacji w kryzysie, następuje wkrótce tzw. deterioracja wsparcia społecznego (Kaniasty i Norris, 1995), a więc ludzie przestają pomagać albo nie pomagają w takim stopniu, w jakim robili to bezpośrednio po pojawieniu się zagrożenia. Pojawia się również frustracja i rozczarowanie niewystarczającą lub niedostosowaną do potrzeb pomocą. Istotne jest, aby w obecnej sytuacji po pierwsze rząd w większym stopniu zaangażował się w programy pomocy Ukraińcom w Polsce oraz, po drugie, aby nie stracił z oczu najbardziej potrzebujących Polaków. W przypadku, gdy nie pojawi się pomoc systemowa i odciążenie Polaków, bardzo możliwe jest wystąpienie wrogości wobec osób uciekających przed wojną w Ukrainie.

Wypaleniu się oddolnego wsparcia społecznego może zapobiegać inna organizacja pomocy, która równocześnie sprzyjałaby integracji i zapobiegała by ewentualnym nadużyciom. Proponujemy stworzenie oferty wolontariackiej: a) dla polskich rodzin, b) uczniów oraz studentów. Na wzór norweski można stworzyć długoterminowy program wolontariacki, w którym kilka chętnych rodzin bierze odpowiedzialność za pomoc jednej ukraińskiej rodzinie mieszkającej w danej miejscowości. Wymaga to zarówno deklaracji (jak i kontraktu), ile czasu i w jakim zakresie każda z rodzin w takiej sieci wsparcia mogłaby przeznaczyć na pomoc określonej rodzinie. Podobnie, na wzór programu Erasmus i mentorów kulturowych, można przygotować program wolontariacki dla uczniów polskich szkół („buddy system”), w którym kilkoro polskich uczniów, jak w programie dla rodzin, deklarowałoby długoterminowy zakres wsparcia dla konkretnego ucznia z Ukrainy (mogłoby to być wspólne spędzanie czasu, pokazanie hobby, wciągnięcie do grupy znajomych, sport, spacer, itd.).

Ważne jest, aby uczniowie byli w tym programie ‘wynagradzani’ choćby opinią, która mogłaby być uwzględniana przy staraniach o przyjęcie na studia i/lub do pracy.

Pomimo generalnie pozytywnych postaw Polaków wobec Ukraińców, należy zdawać sobie sprawę, że istnieje część polskiego społeczeństwa, która ma postawy negatywne wobec uchodźców wojennych. Ponieważ zmiana postaw w takim przypadku, o ile w ogóle możliwa, jest niezwykle trudna, należy postawić raczej na profilaktykę. Oznacza to, z jednej strony edukację tej części społeczeństwa, która jeszcze się nie zantagonizowała (zajęcia nt. wielokulturowości w szkołach: dla uczniów jak i kadry; wprowadzenie wielokulturowości do programu uczelni kształcących osoby, które będą współpracować z klientami/pacjentami z Ukrainy; szkolenia w firmach, kampanie społeczne, itd.), a z drugiej bardzo stanowcze i szybkie reagowanie na wszelkie przejawy dyskryminacji i mowy nienawiści. Ważne są tutaj zarówno ustawodawstwo, polityka antydyskryminacyjna, jak również ścisłe monitorowanie sytuacji i zapobieganie mowie nienawiści.

4. Wyzwania psychologiczne związane z uchodźstwem

Zmiana kraju pobytu stanowi wyzwanie samo w sobie. Wiąże się często z utratą statusu, koniecznością uczenia się wszystkiego od nowa i budowaniem sieci wsparcia praktycznie od zera, co z kolei może prowadzić do tzw. stresu akulturacyjnego. Stres ten może być potęgowany przez doświadczenia dyskryminacji i uprzedzeń. W przypadku migracji przymusowych na tę sytuację nakłada się konieczność radzenia sobie ze stratą i wydarzeniami traumatycznymi. Kontekst obecnej migracji jest więc diametralnie odmienny od migracji ekonomicznej w latach 2014–2021. Nie chodzi jedynie o kwestie demograficzne, ale przede wszystkim o psychologiczne aspekty uchodźstwa. U części uchodźców, a więc osób, które zostały zmuszone do migracji i które często doświadczyły traumy, straciły dobytek i bliskich, mogą rozwinąć się różnego typu zaburzenia psychiczne wymagające leczenia. Dlatego dostęp do szybkiej i nieodpłatnej pomocy psychologicznej jest w tym wypadku niezwykle ważny. Istotne jest, aby uchodźcy mieli dostęp do pomocy w języku ukraińskim, a więc do psychologów mówiących w tym języku. Pomysły dotyczące prowadzenia terapii przez tłumacza mogą skończyć się niepowodzeniem. Z uwagi na wcześniejszą migrację ekonomiczną z Ukrainy można założyć, że w Polsce są i pracują ukraińscy eksperci o kompetencjach w interwencji kryzysowej i psychoterapii. Możliwe jest też, że takie specjalistki przybyły do Polski jako uchodźczynie – pilną kwestią jest ich zidentyfikowanie. Możliwe byłoby stworzenie punktów konsultacyjnych wspierających psychologicznie osoby z Ukrainy i zatrudnienie w nich psycholożek ukraińskich (znajomość języka polskiego nie byłaby tu niezbędna).

Należy też zadbać o prewencję. W sytuacji kryzysowej, która jest udziałem osób uciekających przed wojną, funkcję bufora chroniącego przed negatywnymi konsekwencjami psychologicznymi pełni wsparcie społeczne, które ma też pozytywny wpływ na adaptację socjo-kulturową. Należy umożliwić Ukraińcom stworzenie i funkcjonowanie w ramach wzajemnych grup wsparcia – w wersji minimalnej udostępniając im ku temu przestrzeń (np. w szkołach). Bardzo ważne jest jednak, aby rząd nie sprowadzał swoich działań pomocowych jedynie do kwestii ukraińskiej samopomocy – bez innych systemowych działań, to rozwiązanie nie będzie wystarczające (więcej na ten temat w rozdziale nr 5).

Wybiegając w przyszłość należy przewidywać, że gdy skończy się wojna, część obecnie walczących mężczyzn zechce przyjechać do Polski do swoich rodzin. Państwo polskie powinno w tej sytuacji umożliwić łączenie rodzin. Należy być jednak świadomym, że trauma wojenna może prowadzić m.in. do stresu bojowego i operacyjnego u weteranów, co stanowi zarówno bezpośrednie wyzwanie dla samych poszkodowanych i ich rodzin, jak i wyzwanie społeczne. Biorąc pod uwagę trudną sytuację z dostępem do opieki psychiatrycznej w Polsce, istnieje pilna potrzeba wdrożenia i przeszkolenia pracowników socjalnych do wspierania weteranów wojennych.

Ważna jest świadomość, że nie u każdego uchodźcy w wyniku traumy rozwiną się problemy psychiczne. Ma to swoje konsekwencje dla problemu stygmatyzacji uchodźców – uciekający przed wojną to nie są osoby z chorobą psychiczną. Inne zagrożenie związane z kategoryzowaniem dotyczy traktowania wszystkich Ukraińców, też imigrantów ekonomicznych do Polski sprzed 2022, jako uchodźców wojennych. W tej grupie są osoby, które podobnie jak uchodźcy, boją się o swoich bliskich i rodzinę, która została w Ukrainie, osoby, które straciły bliskich, oraz osoby, które aktywnie pomagają osobom przybywającym do Polski. Jednocześnie Ukraińców tych może dotknąć wtórna utrata wypracowanego już statusu społecznego, w sytuacji gdy zaczną być oni nagle i powszechnie traktowani jako potrzebujący pomocy i nieradzący sobie. Mogą oni z jednej strony mogąc odczuwać dystres psychologiczny, a z drugiej – samotność ze względu na to, że nie chcą obarczać swoich gości własnymi problemami, które w obliczu ucieczki przed wojną mogą wydawać się błahie. Takie osoby również potrzebują wsparcia – nie tylko finansowego, jak i polskie rodziny angażujące się w pomoc, ale także wsparcia psychologicznego.

W przypadku tak dużego ruchu pomocowego i oddolnych działań Polaków na szeroką skalę konieczna jest również edukacja dotycząca samego pomagania: uświadamianie Polaków, że pomoc jest pomocą, gdy trafia

w potrzeby danych osób i gdy nie przytłacza. Zamiast wyręczać uchodźców, należy raczej zapewnić im wsparcie w samodzielnej realizacji zadań. Równie ważna jest odpowiedź na pytania: jak wspierać osoby, które doświadczyły traumy? i jak zadbać o siebie samego i swój dobrostan?

Sytuację dodatkowo utrudnia charakter migracji przymusowej, która wiąże się z dużą nadzieją na rychły powrót do ojczyzny – takie oczekiwanie na możliwość powrotu do domu może dodatkowo utrudniać angażowanie się w życie społeczne w Polsce i obniżać motywację do integracji. Jest to o tyle ryzykowne, że nie wiadomo czy i kiedy taka możliwość powrotu w ogóle się pojawi.

Uchodźcy potrzebują poczucia normalności, czyli codziennej rutyny: angażowania się w pracę, chodzenia do szkoły, nawiązywania przyjaźni, itd. Badania wskazują na to, że to stresory dnia codziennego wyjaśniają większość zaburzeń, takich jak depresja czy problemy z funkcjonowaniem u osób, które doświadczyły traumy (za: Anczyk i Grzymała-Moszczyńska, 2021). Pomoc osobom uciekającym przed wojną powinna być poprzedzona analizą, co jest palącą potrzebą lub trudnością i usunięciem tej przeszkody, a więc często wsparciem środowiskowym. W wielu przypadkach najskuteczniejszym oddziaływaniem skierowanym do uchodźców jest nie tyle próba leczenia psychopatologii określanej mianem PTSD, a wzmacnianie rodzin i społeczności, umożliwienie im normalnego funkcjonowania (m.in. praca i dach nad głową), co może zwrótnie wpłynąć na większe wsparcie otrzymane przez dzieci uchodźców (Anczyk i Grzymała-Moszczyńska, 2021). Ważne są zatem systemowe działania ułatwiające dostęp do rynku pracy, placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia: badania wskazują na to, że dystres dzieci uchodźców spowodowany wygnaniem z kraju, izolacją społeczną i dyskryminacją połączony z koniecznością opieki nad młodszym rodzeństwem i/lub rodzicami np. z niepełnosprawnością jest często większym ciężarem niż samo doświadczenie wojny (Porter i Haslam, 2005; za: Anczyk i Grzymała-Moszczyńska, 2021). Równie ważna jest oferta wspólnych form rekreacji dla Ukraińców z innymi Ukraińcami, ale też dla Ukraińców i Polaków (tzw. bonding i bridging capital) – takie inicjatywy już powstają, ale wymagają wprowadzenia ich na szerszą skalę. Zupełnie podstawową kwestią jest informowanie uchodźców o tym, gdzie np. w okolicy są tereny zielone, czy i z jakiej oferty kulturalnej mogą oni bezpłatnie lub z ulgową opłatą skorzystać oraz zapewnienie takiej oferty. Tutaj ilustracją takich dobrych praktyk mogą być działania Krakowa czy Warszawy, w których Ukraińcy mogą wejść do muzeów za darmo lub symboliczną złotówkę, a w wielu instytucjach organizowane są darmowe warsztaty dla ukraińskich dzieci – takich inicjatyw powinno być więcej.

5. Język i edukacja

Zwłaszcza w kontekście migracji przymusowej wszelkie działania integracyjne należy budować wokół kompetencji. Bardzo ważne jest, aby dać uchodźcom narzędzia, które umożliwią uzyskanie samodzielności i poczucie sprawczości. Takim narzędziem jest przede wszystkim język, który z jednej strony umożliwia integrację (j. polski), a z drugiej- podtrzymanie własnej tożsamości kulturowej (j. ukraiński). Działania integracyjne powinny się zatem skupiać wokół nauki tego języka (więcej na ten temat w rozdziałach 2,4 i 5).

Potrzebne są intensywne kursy języka polskiego dla ukraińskich uchodźców wojennych. Ośrodki akademickie nauczające języka polskiego jako obcego mają narzędzia i wiedzę, jak należy to robić. Można byłoby w tę formę edukacji włączyć także uczestników studiów podyplomowych z zakresu glottodydaktyki. Zasada „małe grupy i interaktywne zajęcia” wymaga wielkiej liczby kadry i finansów, a intensywność nauki stacjonarnej mogłaby wykluczać możliwość podjęcia pracy na etat w pierwszym okresie, dlatego rekomendujemy zajęcia online, w których jeden lektor może prowadzić kilka mniejszych, interaktywnych grup.

W sytuacji migracji przymusowych, gdy uchodźcy często odczuwają dystres, bardzo ważne jest zapewnienie im bezpieczeństwa formalno-prawnego, w wersji minimalnej, choćby przez dostarczenie klarownego pakietu informacji o prawach i realiach związanych z pobytem w Polsce (co się wiąże z nadaniem numeru PESEL, jak to wpływa na ewentualną dalszą relokację, jakie są dostępne świadczenia pomocowe, jak wygląda dostęp do ochrony zdrowia i edukacji?). Bardzo ważne jest urealnienie informacyjne zakresu dostępu do pomocy lekarskiej. Lekarze POZ często stykają się z roszczeniowymi postawami np. na wizytę zapisuje się jedna osoba z Ukrainy, a przychodzi ich kilka, ponieważ też są chore. W efekcie wypychają z kolejki polskich pacjentów zapisanych na kolejne godziny (więcej na ten temat w rozdziale 5). Szybki dostęp do wszelkiego typu informacji organizacyjnych może wpływać pozytywnie na poczucie bezpieczeństwa oraz kontroli osobistej, jak również zapobiegać potencjalnym konfliktom i niechęci polsko-ukraińskiej. Tego typu informacje powinny być przekazywane w języku ukraińskim i to na jak najwcześniejszym etapie kontaktu Ukraińców z polskimi urzędnikami – optymalnie jeszcze na granicy lub choćby w specjalnie do tego celu utworzonych centrach konsultacyjnych – wtedy jednak na granicy uchodźcy powinni otrzymywać klarowną informację, żeby do takich centrów się zgłosili.

Uchodźcom wojennym z Ukrainy należałoby również ułatwić funkcjonowanie w polskich urzędach. Nadanie numeru PESEL, wnioskowanie o świadczenia – to sprawy, którymi uchodźcy muszą się zająć bardzo szybko po przyjeździe do Polski, a więc jeszcze często bez znajomości języka polskiego. Dlatego język w urzędach powinien być dostosowany do potrzeb ukraińskich (więcej na ten temat w rozdziałach 6 i 7). Bardzo ważne jest, aby pamiętać o tym, że ukraiński alfabet wywodzi się z cyrylicy. W związku z tym dokumenty (w tym medyczne jak i szkolne), z którymi przyjeżdżają do Polski uchodźcy są w praktyce nieczytelne dla wielu Polaków poniżej 50. roku życia. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zatrudnienie w urzędach pracowników znających język ukraiński. Innym pomysłem, prawdopodobnie bardziej realnym, w krótkiej perspektywie czasowej byłoby stworzenie tłumaczeniowych call-center (polsko-ukraińskich), z których mogliby korzystać Ukraińcy i polscy pracownicy (w urzędach, ale i w placówkach ochrony zdrowia). Pomysł zatrudnienia na szeroką skalę tłumaczy „dostępnych na telefon” jest zaczerpnięty z doświadczeń norweskich – ten sam tłumacz może obsłużyć wielu lekarzy i/lub urzędników. Co więcej, taka usługa, będąca alternatywą dla otwartej dwujęzyczności w miejscach publicznych, nie stwarzałaby potencjalnych konfliktów między Polakami a Ukraińcami.

Należy podkreślić, że do tej pory głównym obszarem interakcji polsko-ukraińskich było środowisko pracy (Koval i in., 2021). Teraz będzie to najprawdopodobniej szkoła, dlatego tak ważne jest skierowanie systemowych działań w tych obszarach, zwłaszcza w edukacji, ponieważ szkoły zrzeszają nie tylko dzieci, ale i ich rodziców (więcej na ten temat w rozdziale nr 4). Szkoła ma realną szansę stać się platformą integracji polsko-ukraińskiej, zwłaszcza, że ukraińscy rodzice podkreślają, że „(...) uczęszczanie dzieci do polskich szkół jest kluczowym elementem ich integracji z polskim społeczeństwem i nadzieją na lepszą przyszłość.” (Cope i in., 2021, s. 24).

Aby wesprzeć w tym dzieci i ich rodziny, proponujemy przede wszystkim zatrudnienie na szeroką skalę, w szkołach i przedszkolach, do których uczęszczają ukraińskie dzieci, tzw. asystentów międzykulturowych, czyli osób, których zadaniem jest wspieranie dzieci obcokrajowców i ich rodziców w edukacji, ale i integracji z Polakami, rozwiązywaniu bieżących problemów, informowaniu o możliwościach i mediowaniu w przypadku potencjalnych trudności. Asystentkami międzykulturowymi mogłyby zostać Ukrainki, idealnie – mówiące już po polsku i znające polskie realia. Ich zadaniem byłoby zarówno wspieranie ukraińskich dzieci i rodziców, ale i polskich nauczycieli czy pracowników administracji.

Doświadczenia asystentów romskich pokazują, że o ile samo wprowadzenie asystentów do szkół jest stosunkowo łatwe, dużo trudniejszym wyzwaniem jest uzyskanie przez nich pozycji w szkole, która pozwoliłaby im na funkcjonowanie w przyjaznym i wspierającym środowisku. Pomocne mogłyby być szkolenia dot. wielokulturowości: nie tylko dla asystentek, ale i dla pozostałych nauczycieli – aby nie traktowali tych nowych osób jako zagrożenia, a jako wsparcie, a także aby asystenci byli w stałym kontakcie z nauczycielami i dyrektorami szkół. Niezbędne

jest także prowadzenie szkoleń dla polskich nauczycieli. Jest to o tyle ważne, że bez odpowiedniej wiedzy, nawet mając dobre chęci, nauczyciele mogą zaszkodzić dzieciom. Np. zdarza się, że nauczyciele zachęcają rodziców, aby w domu mówili do dzieci w języku polskim i zachęcali do tego dzieci, „bo dziecku będzie łatwiej”. Nauczyciele powinni wiedzieć, że język ukraiński jest dla tych dzieci jednym z niewielu obszarów stabilności w sytuacji, gdy wszystko inne zostało utracone. Dodatkowo próby wypierania języka ukraińskiego z domu są sposobem wywierania presji asymilacyjnej (więcej na ten temat w rozdziale nr 4).

Podstawą integracji dzieci uchodźców powinno być przede wszystkim umożliwienie im szybkiej i skutecznej nauki języka polskiego w ramach intensywnych i stacjonarnych kursów językowych (w rozszerzonym zakresie godzinowym oraz z dostosowaniem metody nauczania do nauki języka polskiego jako języka obcego), a także kontynuowanie nauki języka ukraińskiego i innych przedmiotów, np. historii Ukrainy – te zajęcia miałyby być otwarte dla wszystkich chętnych, też polskich uczniów. Ponadto w czasie tych zajęć powinny odbywać się prelekcje dotyczące zapobiegania chorób i ochrony zdrowia. Jest to szczególnie ważne ze względu na różnice w zakresie ochrony zdrowia, w tym obowiązkowości szczepień, pomiędzy Polską a Ukrainą.

Równie istotne jest wprowadzenie wielokulturowości do programu nauczania poprzez stworzenie zajęć skierowanych do dzieci, podczas których byłyby uwrażliwiane na różnice kulturowe, wyzwania etnocentryzmu oraz uczyłyby się, czym jest wielokulturowość, otwartość i poznałyby sposoby rozwijania wrażliwości kulturowej i empatii (takie jak np. przyjmowanie perspektywy). Poza edukacją, ważna jest profilaktyka: warto upowszechniać projekty monitorujące i zwalczające przemoc w szkole takie jak np. Resql³. Przy tym warto rozwijać je również w języku ukraińskim, co znacząco obniżyłoby barierę w posługiwaniu się aplikacją przez nauczycieli ukraińskich uczniów.

Bardzo ważne jest również wprowadzenie szerszej edukacji na temat wielokulturowości, psychologii migracji i akulturacji oraz psychologii międzykulturowej w procesie kształcenia psychologów, pedagogów i wszelkich specjalizacji nauczycielskich, tak aby profesjonaliści z tych obszarów zdobyli kompetencje pracy z uczniami i klientami z innych kultur. Obecnie takich kompetencji brakuje i zdarza się, że brak niezbędnej wiedzy o kontekście – zarówno migracji, jak i różnicach kulturowych prowadzi do błędów np. w diagnozie i orzecznictwie psychologicznym. Zdarza się również, że organy prowadzące dołączają dzieci ukraińskie do grup dzieci polskich ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi pracującymi z nauczycielem wspierającym. Ci nauczyciele nie potrafią pracować z dziećmi z innej kultury, ale organy prowadzące szkoły są bardzo chętne takim rozwiązaniom bo nie wymagają one zatrudniania nowych nauczycieli.

Bardzo pilne jest stworzenie grup wsparcia dla polskich nauczycieli pracujących z dziećmi ukraińskimi. Wielu z tych nauczycieli w wypadku zgłaszania jakichkolwiek problemów spotyka się ze strony szkoły z lekceważeniem i podważaniem ich kompetencji. Takie grupy powinny działać online i łączyć nie nauczycieli z tej samej szkoły (ze względu na potencjalne konflikty), a z różnych szkół.

Osobnym wyzwaniem jest wsparcie i edukacja dzieci przebywających w Polsce bez rodziców: w tej grupie znajdują się nie tylko dzieci-sieroty, ale też dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej. Wyzwanie to istniało już wcześniej, jednak obecnie liczba dzieci ukraińskich w internatach może się zwiększać, zwłaszcza gdy matki będą wracać na Ukrainę, aby np. zaopiekować się osobami starszymi czy osobami z niepełnosprawnością, które nie miały możliwości ucieczki przed wojną. W takiej sytuacji, matki-uchodźczynie mogą decydować się, ze względów bezpieczeństwa, na pozostawienie dzieci w Polsce. Sytuacja, w której dziecko ma wychowawców, pracujących w systemie zmianowym i nie mieszka z rodzicami czy z opiekunem prawnym, może być bardzo trudna ze względów rozwojowych (np. rozwinięcia zdrowego stylu przywiązania). Konieczne jest więc z jednej strony podniesienie kwalifikacji kadry nauczycielskiej w internatach w zakresie traumy wojennej, jak również zaproponowanie form wsparcia

3 Resql to nowoczesna aplikacja i innowacyjny system wspierający szkoły w rozwiązywaniu problemów przemocy rówieśniczej. Strona internetowa: <https://www.resql.pl/>

grupowego dla tych dzieci, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia dodatkowych etatów, poprzez zatrudnienie np. ukraińskich psycholożek w tych placówkach.

Do realizacji zarysowanych w tym tekście pomysłów niezbędny jest rządowy program zarządzania wielokulturowością bez którego wszelkie wysiłki na rzecz integracji będą rozproszone oraz dużo mniej efektywne. Program integracji migrantów powinien adresować aktualne potrzeby uchodźców wojennych, ale też szerszych grup migrantów obecnych w Polsce. Zgodnie z ideą integracji, polityka powinna zostać wypracowana w porozumieniu z przedstawicielami mniejszości tak, aby uwzględniała nie tylko polskie potrzeby, ale również potrzeby tych grup. Stworzenie takiego programu przez rząd ułatwiłoby realizację określonej polityki na szczeblu lokalnym. Co więcej, jasny i spójny program umożliwiłby zapobieganie ewentualnym kryzysom w przyszłości.

Literatura cytowana:

- Alseina, A., Devleeschauwer, A., Eastery, W., Kurlat, S. i Wacziarg, R. (2003). *Fractionalization*. *Journal of Economic Growth*, 8, 155–194. doi: 10.1023/A:1024471506938
- Ancyk, A. i Grzymała-Moszczyńska, H. (2021). *The psychology of migration. Facing cultural and religious diversity*. Lejda: Brill Research Perspectives.
- Bennett, M. J. (2004). *Becoming interculturally competent*. W: J. Wurzel (red.), *Toward multiculturalism: A reader in multicultural education* (s. 62-77). Newton, MA: Intercultural Resource Corporation.
- Berry, J. W. (2006). *Contexts of acculturation*. W: D. L. Sam i J. W. Berry (Red.), *The Cambridge handbook of acculturation psychology* (Press. Berry, J. W. i Ward, C. (2016). *Multiculturalism*. W: D. L. Sam i J. W. Berry (red.), *The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology* (s. 441-463). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bilewicz, M. i Jaworska, M. (2013). *Reconciliation through the righteous: The narratives of heroic helpers as a fulfillment of emotional needs in Polish-Jewish intergroup contact*. *Journal of Social Issues*, 69(1), 162–179. doi: 10.1111/josi.12009.
- Bulska, D. (2022). *Polacy o Ukraińcach w przededniu konfliktu zbrojnego*. Wyniki PPS 2021. Warszawa: Centrum Badań nad Uprzedzeniami. Strona internetowa: http://cbu.psychologia.pl/wp-content/uploads/sites/410/2022/03/Raport_Ukrain%CC%81cy_marzec2022_fin.pdf
- CBOS (2015). *Polacy wobec problemu uchodźstwa*. Komunikat z badań nr 81/2015. Warszawa: Fundacja Centrum Badań Opinii Społecznej. Strona internetowa: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_081_15.PDF
- CBOS (2018). *Stosunek Polaków i Czechów do przyjmowania uchodźców*. Komunikat z badań nr 87/2018. Warszawa: Fundacja Centrum Badań Opinii Społecznej. Strona internetowa: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_087_18.PDF
- Cope, B., Keryk, M. i Kyliushyk, I. (2021). *Sytuacja ukraińskich migrantek w Polsce w czasie COVID-19*. Warszawa: Raport Fundacji „Nasz Wybór”.
- Corruption Perceptions Index (2021). Strona internetowa: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Gelfand, M. J., Raver, J. L., Nishii, L., Leslie, L. M. i in. (2011). *Differences between tight and loose cultures: A 33-nation study*. *Science*, 332(6033), 1100-1104. doi: 10.1126/science.1197754
- Gelfand, M. J., Jackson, J. C., Pan, X., Nau, D., Pieper, D. i in. (2021). *The relationship between cultural tightness-looseness and COVID-19 cases and deaths: a global analysis*. *The Lancet. Planetary Health*, 5(3), 135-144. doi: 10.1016/S2542-5196(20)30301-6
- Kianiasty, K. i Norris, F. H. (1995). *In search of altruistic community: Patterns of social support mobilization following Hurricane Hugo*. *American Journal of Community Psychology*, 23(4), 447-477. doi: 10.1007/BF02506964
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M. i Passy, F. (2005). *Contested citizenship: Immigration and cultural diversity in Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Koval, N., Vaičiūnas, L. i Reichardt, I. (2021). *Polacy i Ukraińcy w codziennych kontaktach*. Wrocław: Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego.
- Małota, W. (2017). *Ukrainian and Polish culture of management and work- similarities and differences*. *Perspektywy Kultury/Perspectives on culture*, 17(2), 17-29.
- MIPEX (2020). *Migrant Integration Policy Index 2020*. Strona internetowa: <https://www.mipex.eu/>
- Banting, K. i Kymlicka, W. (2006–2012). *The multicultural policy index*. Strona internetowa: <http://www.queensu.ca/mcp/>
- Nieto, S., Matano, A. i Ramos, R. (2013). *Skill mismatches in the EU: Immigrants versus natives*. Discussion Paper 7701. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Germany. <http://ftp.iza.org/dp7701.pdf>
- Penczek, M., Baran, M., Boski, P. i Landowska, A. (2016). *Wymiar psychologiczny uchodźstwa. Psychologiczne wyjaśnienia niechęci wobec uchodźców*. W: K. A.

Wojtaszczyk i J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa* (s. 78-94). Warszawa: Instytut Europeistyki, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Stefaniak, A. (2015). *Postrzeganie muzułmanów w Polsce: Raport z badania sondażowego*.

Warszawa: Centrum Badań nad Uprzedzeniami. Strona internetowa: <http://cbu.psychologia.pl/wp-content/uploads/sites/410/2021/02/Postrzeganie-musulmano%C8%81w-w-Polsce.pdf>

Ward, C. i Searle, W. (1991). *The impact of value discrepancies and cultural identity on psychological and sociocultural adjustment of sojourners*. *International Journal of Intercultural Relations*, 15(2), 209-225.

World Values Survey (2020). Strona internetowa: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp>

Wright, M. i Bloemraad, I. (2012). *Is there a trade-off between multiculturalism and socio-political integration? Policy regimes and immigrant incorporation in comparative perspective*. *Perspectives on Politics*, 10, 77-95.

9.

DEZINFORMACJA I CYBERBEZPIECZEŃSTWO

Michał Boni

Ignacy Niemczycki

Michał Sęk

Filip Szulik-Szarecki

W niepewnych czasach narasta lęk
wynikający z niezrozumienia rzeczywistości.
Ten lęk wykorzystuje rosyjska
dezinformacja, która oferuje łatwe
do zrozumienia, uproszczone interpretacje
rzeczywistości i ułatwia znalezienie w tych
wydarzeniach sensu. W ten sposób
Rosja próbuje wzmacniać istniejące
wewnątrz krajowe podziały społeczne
i polityczne, osłabiać wrogie jej państwa
oraz nadwerężyć ich sojusze.

1. Dezinformacja rosyjska przed inwazją na Ukrainę

W 1997 r. rosyjski ideolog, Aleksander Dugin, opublikował „Podstawy geopolityki”, gdzie pisał, że aby Rosja mogła odbudować swoją potęgę w skali globalnej, będzie musiała używać jako narzędzi dezinformacji, destabilizacji i aneksji. Według Dugina niezależna Ukraina stoi na drodze Rosji do stania się transkontynentalnym supermocarstwem, więc jej aneksja jest konieczna. „Podstawy geopolityki” Dugina były używane jako podręcznik w Akademii Sztabu Generalnego rosyjskiej armii.

W interesie Rosji jest osłabianie spójności wewnętrznej wrogich jej państw oraz nadwerężanie ich sojuszy. W tym celu jest wykorzystywana dezinformacja, za pomocą której Rosja próbuje wzmacniać istniejące podziały społeczne i polityczne oraz wykorzystywać potrzeby społeczne nadawania sensu rzeczywistości w niepewnych czasach (por. Ramka 1). Działania Rosji są wzmacnianie i wzmacniają ogólny spadek zaufania społeczeństw zachodnich do mediów (Edelman Trust Barometer 2022).

Szanse na oddziaływanie na społeczeństwo poprzez media społecznościowe szybko zauważył Kreml. Rosyjskie działania dezinformacyjne są systemowo wspierane i inspirowane przez władzę. Do kwietnia 2022 r. grupa zadaniowa East StratCom Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych odnotowała i zweryfikowała prawie 14 tys. przypadków pro-Kremlowskiej zorganizowanej dezinformacji¹.

Według analizy Rand Corporation (Paul, Matthews 2016) cechy wyróżniające rosyjską propagandę to:

- Duża skala i docieranie poprzez różne kanały/platformy;
- Szybkość, ciągłość i powtarzalność;
- Brak przywiązania do obiektywnej rzeczywistości;
- Brak dbałości o spójność.

Poza działaniami rosyjskiej dezinformacji, z nieprzejrzystego charakteru mediów społecznościowych korzystają też inni aktorzy polityczni – zagraniczni (np. Chiny w czasie pandemii), ale przede wszystkim wewnątrz. O ile działalność aktorów zagranicznych jest jednoznacznie oceniana negatywnie i podlega obserwacji i analizie, to działalność aktorów wewnętrznych w mediach społecznościowych jest postrzegana jako element debaty politycznej, choć potrafi przynosić opłakane skutki, np. atak na Kapitol 6 stycznia 2022 r. Z wyjątkami, służby ani platformy społecznościowe w Polsce nie ograniczają dezinformacyjnych działań aktorów wewnętrznych.

Jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę w mediach społecznościowych pojawiała się znacząca liczba treści o charakterze antyukraińskim. Zapewne część z nich była inspirowana przez Rosję, część natomiast na pewno była tworzona przez polskie środowiska nacjonalistyczne i zwykłych obywateli. Z raportu Związku Ukraińców w Polsce z 2019 r. (Tyma et al. 2019) wynikało, że 41% wypowiedzi w mediach społecznościowych w Polsce o osobach z Ukrainy miało charakter negatywny, a najbardziej dzieli wspólna historia. Cykliczne badania CBOS stosunku obywateli i obywaterek z Polski do innych narodów (CBOS 2022) pokazują poprawę stosunku do osób z Ukrainy, choć jeszcze w 2019 r. 41% respondentów deklarowało niechęć do sąsiadów, dziś – 25%. Niepublikowane badania jakościowe prowadzone przez Fundację Centrum im. Prof. Bronisława Geremka w 2020 r. potwierdzały potencjał narracji antyukraińskich – osoby uczestniczące w grupach fokusowych nieprovokowane zwracały uwagę na „problem” obecności osób z Ukrainy w Polsce.

Dodatkowo, masowa dezinformacja dotycząca szczepień przeciw COVID-19 oparta głównie na teoriach spiskowych zmniejszyła zaufanie obywateli i obywaterek do mediów głównego nurtu oraz do polityków (pokazuje to Edelman Trust Barometer). Można spekulować, że doświadczenie pandemii zwiększyło podatność społeczeństwa

1 <https://euvsdisinfo.eu/>

Ramka 1. Dezinformacja jako zjawisko społeczne, które wykorzystuje Rosja

Lęk i zaburzone poczucie bezpieczeństwa były wykorzystywane przez propagandę od zawsze, zaś jej narzędzia – dezinformacja, mowa nienawiści, wskazywanie wroga, którego wystarczy pokonać, aby poczuć się bezpiecznym, służyły autorytarnym rządóm, lideróm politycznym i przywódcom grup etnicznych czy wyznaniowych na całym świecie. W obecnych czasach zarówno polityka, jak i wojna wykorzystują dezinformację w swoich celach: dla powiększania władzy, dla podważenia pozycji i postaw oponentów, dla wywołania strachu, dla osłabienia woli walki albo woli kulturowania i pilnowania wartości, w rezultacie – dla społecznej polaryzacji.

To, co w ostatnich dekadach uległo zmianie, to otoczenie informacyjne. W czasach mediów masowych nieliczni aktorzy (kontrolujący środki przekazu; prasę, radio i telewizję) byli w stanie zdominować całą sferę narracyjną. W epoce mediów społecznościowych nie tylko każdy może być nadawcą treści, ale także „każdy może widzieć co innego”. Polityka i wojna są przez kogoś prowadzone, powstaje więc złożona sieć podmiotów, personalnych oraz instytucjonalnych twórców dezinformacji na skalę przemysłową („przemysł dezinformacyjny” charakteryzowany w raportach Oxford Internet Institute). Dodatkowo sam ekosystem obiegu informacji, choćby ze względu na ilość treści i niejasność działania algorytmów, stał się nieprzejrzysty i efemeryczny (trudno uchwytny, a więc też trudny w analizie). Cechy te umieją doskonale wykorzystać środowiska zainteresowane skokową zmianą status quo wewnątrz krajów demokratycznych, wspierane przez siły specjalne krajów autorytarnych na czele z Rosją. Przykładem działalności Rosji w procesach demokratycznych w innych państwach jest udowodnione zaangażowanie Kremla w wybory w USA oraz w referendum Brexitowe.

Wykorzystują one jedną z podstawowych ludzkich potrzeb ujawniającą się zwłaszcza w gwałtownych, niepewnych czasach jaką jest nadawanie wydarzeniom sensu. Funkcjonowanie w świecie, którego się nie rozumie wywołuje bowiem poczucie lęku, ponieważ tracimy wówczas poczucie kontroli nad własnym życiem. Jak ujął to polski socjolog i kulturoznawca Marcin Napiórkowski (Napiórkowski 2018) : *Każda instytucja konfrontująca się z teoriami spiskowymi, każda marka mierząca się z negatywną mitologią konsumencką i każdy lekarz czy urzędnik walczący z ruchami pseudomedycznymi, szybko przekonują się, że mitologia współczesna jest prawdziwą hydrą. W miejscu jednej obalonej teorii wyrastają trzy kolejne, a w dodatku wtórnej mitologizacji podlega sam proces obalania – „bo przecież by tak z tym nie walczyli, gdyby nie było czegoś na rzeczy.” Pseudonaukowe teorie często wygrywają z nauką właśnie dlatego, że oferują bardzo atrakcyjną wizję świata, w której każdy może poczuć się bohaterem (...). Z drugiej strony, świat bez mitów byłby światem bez sensu. Nikt nie chciałby żyć w rzeczywistości, która jest ich pozbawiona.*

na teorie spiskowe. Obserwowana zmiana głównych osi wypowiedzi z antyszczepionkowych na antyukraińskie przez wiele kont w mediach społecznościowych, może potwierdzać taki rozwój wypadków. Możliwe jest też, że mamy do czynienia ze zorganizowaną dezinformacją, która zmieniała obiekt zainteresowań lub obydwoma tymi zjawiskami jednocześnie.

Sytuacja wojny, migracji o niespotykanej we współczesnej Polsce skali, coraz trudniejszej sytuacji gospodarczej, które nastąpiły zaraz po największym od stu lat kryzysie zdrowotnym, budują podatny grunt pod różne, w tym radykalne, narracje. Dezinformacja, wywołująca poczucie zwątpienia, tworząca lęki oraz nawołująca do niechęci i nienawiści, może prowadzić do zaostrzenia się relacji ze społecznością ukraińską, a tym samym podważać efektywność i osłabiać warunki wdrażania procesu integracji Ukraińców i Polaków.

Kryzys migracyjny/uchodźczy sprawił, że obecne przed wojną szkodliwe mechanizmy, procesy i polityki stwarzają jeszcze większe zagrożenie dla spójności społecznej i bezpieczeństwa wszystkich grup mieszkających i przebywających w Polsce.

2. Cele antyukraińskiej dezinformacji po inwazji Rosji na Ukrainę

W wyniku rosyjskiej inwazji na Ukrainę Polska staje się w przyspieszonym tempie społeczeństwem wieloetnicznym. Wszystkie przedstawione we wstępie do raportu scenariusze zakładają zwiększenie liczby Ukraińców i Ukrainek w Polsce od 700 tys. do 2,5mln osób. Niektóre z nich zakładają też spowodowane sankcjami pogorszenie warunków życia w Białorusi i w efekcie zwiększoną migrację także z jej terytorium. Jednym z celów rosyjskiej dezinformacji będzie w takiej sytuacji niewątpliwie podsycanie konfliktów i podziałów pomiędzy mieszkającymi w Polsce różnymi narodowościami.

Patrząc od początku agresji Putina na Ukrainę i pierwszych godzin wielkiej fali uchodźczej Ukraińców (głównie kobiet i dzieci) do Polski, można w przestrzeni dezinformacyjnej zaobserwować m.in. następujące zjawiska i dominujące wątki²:

1. **Wzbudzanie niechęci do osób z Ukrainy na płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej**, tak, by wywołać poczucie niesprawiedliwego i gorszego traktowania Polaków:
 - Uchodźcy wojenni z Ukrainy sprowadzą do Polski chorobę polio (informacja i analiza z 5.04.2022);
 - Policjanci (Podkarpacie) chodzą po domach z wypisami ze Spisu Powszechnego (a więc łamią zasady ochrony danych w celu wymuszenia pomocy Ukraińcom) i szukają miejsc do umieszczenia uchodźców (z 15.04.2022);
 - PESEL to nadanie obywatelstwa, i za chwilę głosując Ukraińcy zmienią politykę w Polsce, a jako przesiedleńcy wyprą Polaków z wielu pozycji społecznych i zawodowych (z 07.04.2022);
 - Planetarium w Zielonej Górze oferuje wszystkie seanse w języku ukraińskim, co czyni nierównym ich dostęp dla polskich dzieci (z 08.04.2022);

2 Przedstawione przykłady pochodzą z analiz „Demagog.PL” i OKO Press, głównie z okresu pierwszych dwóch tygodni kwietnia – gdzie przedstawiane są precyzyjne wyjaśnienia, dlaczego podana wiadomość jest nieprawdziwa.

- Prawo przeciw Polakom (wypowiedź księdza Marka Bąka w serwisie gloria.tv na kanale „Telewizja Chrystusa Króla” z 21.03.2022): do Polski przybywają sami bogaci Ukraińcy i tylko z jej zachodniej części, dostają pomoc, a polskie rodziny znajdują się w gorszej sytuacji materialnej, a ukraińskie w uprzywilejowanej;
- Graf porównujący wysokość świadczeń lub wartość usług dostępnych dla Ukraińców i Polaków (zafałszowana część danych dotyczących wartości pieniężnej wsparcia) z podpisem: „która z rodzin jest obywatelem 2 kategorii we własnym kraju?” (uruchomiony wraz z innymi przekazami w ostatnich dniach marca 2022, wg. Anny Mierzyńskiej /OKO Press);
- Niesprawiedliwość w dostępie do usług zdrowotnych: rodziny ukraińskie mają gwarancje dostępu do usług w systemie ochrony zdrowia, co spowoduje wydłużenie kolejek dla rodzin polskich (pojawiają się pojedyncze negatywne sygnały o utrudnieniu dostępu do zdrowia Polakom, choć roznoszą się stosunkowo szybko w różnych kanałach przekazu, mocny jest „przekaz szeptany”);
- Niewielka część dzieci i młodzieży ukraińskiej korzysta z polskiej edukacji (choć tyle się mówi o potrzebie wsparcia) – według danych Ministerstwa Edukacji Ukrainy 540 tysięcy dzieci korzysta z nauki zdalnej oferowanej przez Ukrainę (te oficjalne informacje z końca kwietnia – zaczęły zyskiwać nieprzychylnie komentarze podważające sens polskiego wysiłku na rzecz dzieci z Ukrainy w sferze edukacji, skoro Ukraińcy są „tak niewdzięczni”/ 28.04.2022);
- Ukraińcy, nawet bez kwalifikacji mogą pracować w polskich szkołach i na uczelniach osłabiając pozycję Polaków (z 06.04.2022).

2. Wzbudzanie niechęci do osób z Ukrainy w perspektywie konieczności obrony „polskości”:

- Wywieszenie ukraińskiej flagi (na ratuszu warszawskim) dowodem na okupację Polski (informacja i analiza z 7.04.2022);
- Informacje (powtarzane mimo zaprzeczeń od 2015 roku) o żydowskim pochodzeniu prezydenta Andrzeja Dudy (Aaron Fejgenbaum) oraz o tym, że jego dziadek (Mychajł Duda) był banderowcem (z 8.04.2022);
- Szerzenie lęku przed wojną (po co tak angażować się w solidarność z Ukraińcami...) poprzez uruchomienie np. wiralu informacyjnego (zdjęcie ambasady rosyjskiej w Warszawie z unoszącym się z tyłu dymem), że Rosjanie palą dokumenty w ambasadzie, co miałyby oznaczać, że – jak w Kijowie – za tydzień może nastąpić agresja rosyjska na Polskę (informacja z Twittera z 22.03.2022);
- Szerzenie lęku przed wojną nuklearną pojawia się w dezinformacji sporadycznie jako echo wypowiedzi Kremla, a głównie Putina, aby za każdym razem ma wzmocnić poczucie strachu przed wojną i jej zagrożeniami (wedle badania IPSOS dla 27 krajów, przeprowadzonego na przełomie marca/kwietnia – 77% Polaków ma poczucie zagrożenia wojną, co drugi Polak odczuwa takie zagrożenie jako personalne, i tylko 13% Polaków chciałoby wysyłania wojsk polskich do Ukrainy) (z 28.04.2022);
- Podważanie tragedii wojennej w Ukrainie – skoro wedle dezinformacyjnych przekazów 1 mln Ukraińców wróciło na święta wielkanocne do swoich domów, to znaczy, iż wojna w Ukrainie jest wyolbrzymiana (tymczasem – 1 mln wróciło od początku wojny/mężczyźni głównie, a w okresie świątecznym wg Straży Granicznej przekroczyło granice 136 tysięcy osób);
- Izrael zajął ziemie w Ukrainie, aby założyć tam państwo (nazywa się je w przekazach dezinformacyjnych „Niebiańska Jerozolima”) przenosząc je z Palestyny, anektując też w najbliższym czasie galicyjską część Polski (z 06.04.2022).

3. Zarysowujące się już pola napięć i narracje dezinformacyjne

Wymienione przykłady są tylko próbą dezinformacji, jaka pojawiła się w Polsce po inwazji rosyjskiej na Ukrainę i nadal trwa. Kampanie dezinformacyjne podważające wysiłek integracji społeczno-kulturowej Polaków i Ukraińców w tym specjalnym momencie historycznym, dopiero są inicjowane. Jednak już zarysowują się główne wątki możliwych działań:

- Na samym początku wojny nie było w przekazach dezinformacyjnych silnie rozwijanej postawy prorosyjskiej, aczkolwiek wiele sygnałów obecnie wskazuje, iż wątek podważania napaści Rosji na Ukrainę (twierdzenie, że to nieprawda) i obwiniania Zachodu jako sprawcy konfliktu i wojny nabiera coraz większego znaczenia. Z jednej strony jest to odbicie oficjalnej postawy Kremla – to Zachód prowokuje i dlatego wojna obronna była konieczna (Ławrow pod koniec kwietnia, Cyryl, metropolita Cerkwi rosyjskiej, przemówienie Putina 09.05.2022 na Placu Czerwonym). Z drugiej strony zaś jest to efekt aktywizacji polskich grup ekstremistycznych, które przechodząc z zamkniętych forów jawnie wspierają Putina, między innymi dlatego, że może – jak piszą – rozprawić się z „ukraińskimi banderowcami” historycznie i mentalnie odpowiedzialnymi – ich zdaniem – za „rzeź wołyńską” (OKO Press, Agnieszka Jędrzejczyk);
- Analizy szerzenia się dezinformacji po odkryciu mordu w Buczy oraz ataku rakietowego na dworzec kolejowy w Kramatorsku jasno pokazują, iż narracja rosyjska ma na celu wmówienie opinii publicznej, iż tragedia w Buczy to mord zainscenizowany przez prezydenta Zełeńskiego w celu prowokacji (albo mordu dokonały oddziały ukraińskie, albo to aktorzy uczestniczyli w inscenizacji w Buczy) i działań dezawuujących Putina – podobne jest wyjaśnienie zniszczenia dworca w Kramatorsku (Anna Mierzyńska, OKO Press, 10.04.2022);
- Różne analizy pokazują (Anna Mierzyńska, OKO Press), iż intensywnie działające w sieci grupy antyszczepionkowców zmieniają ostrze swojego działania – na antyukraińskie;
- W wielu przypadkach fałszywe informacje i budowanie negatywnych emocji wobec Ukraińców spletają się z tradycyjnymi trendami w sieci: antysemityzmem, rasizmem, obroną polskości przed zagrożeniami etc., co zbliża je do charakteru świata, jaki kreują nacjonałiści (opisuje to raport Stowarzyszenia „Nigdy więcej” z 07.04.2022). Przypadek akcji nacjonalistów w Przemyślu przeciw uchodźcom z Ukrainy o innym kolorze skóry, w końcu lutego 2022, pokazuje, iż profesjonalne rozsiewanie plotek, użycie bogatej siatki kont, wsparcie sieciowego, szerzenie filmików pokazujących osoby o czarnym kolorze skóry z nożem jako dominujące w tłumie przyjezdnych do Przemyśla, odwołanie się do społeczności miasta, by organizowały się patrole obywatelskie w celu obrony dzieci i kobiet, sprzyjało przeobrażeniu się niedużej skali dezinformacji w lokalną erupcję niechęci i nienawiści opartej na wytworzonym lęku;
- Pojawiający się od końca kwietnia 2022 (OKO Press, Agnieszka Jędrzejczyk) silny trend w propagandzie rosyjskiej łączący antynazizm z antysemityzmem (!) jest próbą połączenia związanych z nimi dwóch silnych rodzajów emocji w jedno – by uzasadnić własne działania (skrajne) jako obronne i pozyskać akceptację dla np. sugerowanego do ogłoszenia stanu wojny i powszechnej mobilizacji w Rosji;

- Wyraźne sprzężenie dezinformacji płynącej z mediów tradycyjnych (np. lokalne media na Podkarpaciu) z rozsiewaniem ich poprzez media społecznościowe, dotyczy to również nowych portali, które w języku polskim przekazują prorosyjskie narracje wypełniając miejsce po zakazanych kanałach rosyjskich (Russia Today etc.). Inicjatywa rządowych agencji, by zamykać określone strony jako łamiące prawo (potrzebna, choć spóźniona i w niedużej skali), nie rozwiązuje w pełni problemu, bo natychmiast powstają nowe edycje stron, kont, platform, przenoszone są serwery na inne terytoria etc. tak, by dalej nieść antyukraińską dezinformację, inspirowaną źródłami rosyjskimi;
- Osadza się mocno trend budujący przeświadczenie oraz stereotypy, że materialna i statusowa pozycja Ukraińców jest i będzie lepsza niż polskich rodzin, co z biegiem czasu stać się może istotnym zapalnikiem konfliktu w dużej skali. Taki przekaz jest tworzony zarówno przez „zwykłych obywateli” podatnych na tego typu stereotypizację, jak i pojawia się na ok. 10 tys. fejkowych kont, jakie niedawno powstały (Iga Dzieciuchowicz, OKO Press, 27.03.2022);
- Niebezpieczeństwo wykorzystania migracji Ukraińców do Polski do wzniecania kolejnych postaci dezinformacji i presji propagandowej, separującej Polskę od Unii Europejskiej. Już dziś widoczna jest aktywność części polityków, kontrastujących wielkie zaangażowanie Polaków w pomoc Ukraińcom z rolą Unii Europejskiej (w tym Komisji) rzekomo niewydolnej decyzyjnie. Część polityków wygłasza m.in. apele, by Unia „coś zrobiła”, a w momencie, gdy Unia „to robi”, część przedstawia UE jako nieudzielającą finansowego wsparcia pomocy, jakiej Polska udziela Ukrainie i Ukraińcom, a część zachęca wprost do niepłacenia składki unijnej jako swoistej rekompensaty za rzekomy brak tego wsparcia (wbrew faktom, że UE finansowo wspiera wiele działań podejmowanych w Polsce na rzecz pomocy Ukrainie).

4. Możliwe przyszłe pola napięć, pola dezinformacji oraz narracje dzielące Polskę i Ukrainę

Już teraz, można scharakteryzować widoczne pola potencjalnych napięć, które kampanie i narzędzia dezinformacyjne mogą radykalnie powiększać:

- Możliwa do ujawnienia się na większą skalę tendencja do traktowania obecności Ukraińców w Polsce jako szansy na ich asymilację, w przeciwieństwie do procesów integracji, co mogłoby podważać ambicję i aspiracje społeczności ukraińskiej do własnej odrębności i tożsamości (w czasie wojny Ukraina broni swojej niepodległości i tożsamości), a z drugiej zaś miałoby wzmacniać suwerenność narodową Polski;
- Możliwy nacisk na ograniczanie używania języka ukraińskiego w Polsce przez uchodźców, redukowanie go do obszaru ich spraw prywatnych – z wyraźną presją na zastępowanie dwujęzyczności (która w obecnej sytuacji powinna być akceptowaną normą) obowiązkiem używania języka polskiego: formularze administracyjne, napisy w instytucjach, informacja o usługach zdrowotnych, edukacja bez możliwości nauki języka ukraińskiego etc.;
- Spychanie na obrzeża spraw do rozwiązania, wszystkich kwestii związanych z religią, odrębnością postęgi w rycie katolickim i prawosławnym (problem do tej pory zupełnie nierozpoznany), najbardziej skrajna wersja to presja na np. uczestnictwo w lekcjach religii katolickiej w szkołach bez wzięcia pod uwagę różnicy kulturowej (ewentualny przymus pośredni poprzedzony kampanią dezinformacyjną w określonych społecznościach);

- Wykorzystanie geograficznego usytuowania społeczności Ukraińców: ich ulokowanie w przestrzeniach np. wielkomiejskich w sposób rozproszony (brak gettoizacji), których mieszkańcy mają wyjściowo większą otwartość na odmienność zmniejsza podatność na dezinformację, natomiast ich obecność w małych miejscowościach, jak również na terenach geograficznie zamieszkałych przez grupy społeczne z wyjściowo wyższym poziomem niechęci do migrantów czy Ukraińców per se, może prowadzić do zwiększenia podatności na oddziaływanie negatywnych emocji dezinformacyjnych (odwołujących się np. do pamięci o zbrodni wołyńskiej). Są możliwe do wyobrażenia kampanie dezinformacyjne, adresowane do mikrospołeczności lokalnych, niosące zarzewie negatywnych emocji i konfliktów, choć trzeba przyznać, że rozlokowanie ukraińskich uchodźców pomija te terytoria, bardziej szukają miejsc w Polsce centralnej i zachodniej;
- Odniesienia do sfery spraw związanych z widocznym w Polsce deficytem rozumienia równości, co prowadzić może do generowania postaw wobec kobiet–Ukraińek, obecnych w Polsce, jako przenikniętych konserwatywnym podejściem bazującym na paternalistycznym, skrajnie męskim sposobie rozumienia świata (radikalny język mowy nienawiści i dezinformacji mógłby uczynić z kobiet–Ukraińek agresywnie atakowane ofiary, w sieci, ale i w rzeczywistości – jak oczekiwano tego rozpowszechniając fałszywą informację o Ukraince, która rzekomo uwiodła męża kobiety oferującej jej gościnę);
- Wykorzystanie kwestii związanych z dostępnością określonych usług publicznych, jak również wysokością świadczeń społecznych, co jest kluczowe dla życia codziennego i dotyczy zasiłków materialnych, dostępu do systemu ochrony zdrowia, mieszkań, wszelkich usług edukacyjnych – w tym wyrównawczych, a w określonych sytuacjach dostępu do rynku pracy (szczególnie dotyczyć to może kobiet). W tych obszarach mogą się pojawić, mnożone przez dezinformację i niezgodne z faktami wątpliwości, a nawet kreowanie niechęci do Ukraińców – że są lepiej traktowani, że nie pracują, że ich obecność łamie zasady sprawiedliwości społecznej, w efekcie – iż „polska rodzina ma gorzej” etc.;
- Dezinformacyjna instrumentalizacja wszystkich spraw powiązanych z odmiennością kodów kulturowych: poczynając od języka, odwołania do symboli i tradycji, nawiązania do religii, innych modeli rodziny, kończąc – na stosunku do mediów elektronicznych i ufności lub nieufności do treści przekazywanych w sieci. W przestrzeni dezinformacyjnej możliwość charakterystyki jakiejś grupy – jako odmiennej od podstawowej, żyjącej na danym terenie – tworzy dobry podkład do szerzenia fałszerstw i nienawiści.

5. Rekomendacje dla polityki publicznej i działalności społecznej sprzeciwiającej się dezinformacji

Rekomendacje działań oraz politycznych, praktycznych rozwiązań mających na celu tworzenie krótkoterminowych, jak i długofalowych warunków dla wdrażania celów „Gościnniej Polski” wymagają swoistego testu implementacyjnego. Przy zmiennych scenariuszach napływu uchodźców z Ukrainy – zarówno co do wielkości, struktury, jak i czasu pobytu w Polsce, istotne będą takie uwarunkowania jak:

- Potencjał szans (ale i ich zagrożenia) na kooperację instytucji rządowych, samorządowych i obywatelskich;
- Charakter zasad prawno-finansowych i ich zależności od regulacji krajowych oraz europejskich, oraz możliwości finansowania z różnych źródeł wszystkich projektów i programów wspomagających Ukraińców w Polsce i budujących relacje polsko-ukraińskie;

- Stan klimatu społecznego, czyli czynniki wspierające utrzymywanie się aury otwartości i solidarności w dużej części społeczeństwa (czasowa i kierunkowa poprawa kapitału społecznego), oraz czynniki mogące stać się zapalnikami konfliktów i napięć społecznych wokół pobytu Ukraińców w Polsce, czemu sprzyjać może wysoka podatność części społeczeństwa na dezinformację, mowę nienawiści oraz polaryzację.

Rekomendacje konkretnych działań można podzielić na dwie kategorie:

- Działania ograniczające skalę i zasięg dezinformacji;
- Oraz działania ograniczające realizację celów dezinformacji.

Działania ograniczające zasięgi, choć konieczne, przyniosą jedynie częściowe rezultaty. Nawet przy największym zaangażowaniu platform społecznościowych i administracji, w mediach społecznościowych będą się pojawiać treści nienawistne i dezinformacyjne.

Bardziej skuteczne, choć trudne, stanowiące wyzwanie polityczne dla partii o skłonnościach nacjonalistycznych i wymagające długofalowych i konsekwentnych działań, jest przeciwdziałanie realizacji celów dezinformacji (piszą o tym też eksperci z Rand Corporation). O tym sposobie działania można myśleć jak o szczepionce. Przy braku podatności na dezinformację, żadna jej skala nie zachwieje „zdrowiem” obywateli i obywaterek.

Działania ograniczające skalę i zasięg dezinformacji

1. Monitoring

Dezinformacja – nawet istniejąca w fazie utajonej albo w niewielkiej obecnie skali oddziaływania – może być szybko uruchomiona, przejść do rosnącej skali wpływu na duże grupy społeczne, dzięki personalizacji przekazów i ich mikro-adresowości (zastosowanie algorytmów), co zwiększa skuteczność. Kluczowa może okazać się podatność na różne wątki dezinformacyjne w różnych środowiskach – sfalszowane informacje i manipulacje najczęściej korespondują z emocjami i postawami konkretnych grup społecznych.

Dlatego monitoring nie tylko potencjału dezinformacji – treści dzielących społeczeństwo, ale i grup ewentualnych nadawców wydaje się szczególnie istotny. Są oni obecni w mediach społecznościowych – Facebook, Twitter, Messenger, Telegram, ale i w wielu portalach (np. skrajnie prawicowa eMisja TV) oraz w komentarzach zamieszczanych pod publikacjami czy stacjach telewizyjnych i rozgłośniach radiowych działających lokalnie.

Trzeba być szczególnie wyczulonym na potencjał dezinformacji i konfliktów we wszystkich obszarach, jakie raport „Gościńska Polska” opisuje, pośród wszystkich przedstawianych rekomendacji oraz sugerowanych polityk i rozwiązań. Zapalniki konfliktów mogą być obecne w każdej dziedzinie (edukacji, zdrowiu, na rynku pracy itd.), wszystko może stać się materiałem dezinformacyjnym. Istotnym jest i będzie również bardzo szerokie wyobrażenie sobie, co mogłoby funkcjonować (jaki problem, jaka nisza polsko-ukraińskich relacji, jakie działanie...) jako potencjalny zapalnik, generujący wybuch społecznego napięcia, podważający relację między Polakami a Ukraińcami, a tym samym utrudniający realizację celów „Gościńskiej Polski”.

O ile grupa zadaniowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych prowadzi stały monitoring systemowej dezinformacji rosyjskiej, to analiza dezinformacji wewnętrznej jest prowadzona wybiórczo przez media, społeczeństwo obywatelskie i niektóre agencje rządowe. **Przeciwdziałanie dezinformacji anty-ukraińskiej będzie wymagało większego wsparcia dla niezależnych ośrodków monitorujących i lepszą koordynację ich działań. Należy rozważyć czy na tym polu – obok społeczeństwa obywatelskiego i ESDZ – nie powinny być bardziej aktywne**

agencje rządowe tj. ABW, RCB, czy krajowe jednostki komunikacji strategicznej (w Polsce – grupa w MSZ). Efekty monitoringu powinny być dostępne dla mediów.

Ponadto grupa zadaniowa ESDZ powinna zostać znacząco wzmocniona – finansowo i kadrowo, tak by jej analizy obejmowały całą UE i były dostępne we wszystkich językach.

2. Lepsza moderacja treści

Komisja Europejska powinna zagwarantować równe traktowanie wszystkich obywateli UE w stosunku do obywateli USA. Symbolem nierównego traktowania może być Meta, czyli Facebook i Instagram. Mimo że anglojęzyczni użytkownicy stanowią jedynie 9% użytkowników, to z puli przeznaczonej na moderację treści przeznaczane jest im 87% środków. Pozostałe 13% Facebook rozdziela na moderację w innych językach – ciężko więc oczekiwać równej skuteczności. To pole do stanowczej interwencji Komisji Europejskiej i wymuszenia na platformach cyfrowych większej odpowiedzialności w przeciwdziałaniu dezinformacji.

Dodatkowo platformy powinny udostępnić otwarty zbiór weryfikowanych treści wraz z werdyktami. Obecnie media społecznościowe, jeśli podejmują działania związane z dezinformacją, robią to w sposób niespójny i zbyt okrojony. **Legislatorzy na poziomie UE powinni zaproponować cyfrowym gigantom stworzenie wspólnej biblioteki treści dezinformujących**, tak by każdy obywatel UE miał szansę zapoznać się z treściami oznaczonymi jako dezinformacja oraz uzasadnieniem. Jednocześnie platformy tworząc taką bazę danych mogłyby wymieniać się informacjami przyspieszając proces walki z dezinformacją. Wzorem podobnego i dobrze działającego rozwiązania jest biblioteka reklam politycznych na Facebooku, gdzie można zweryfikować wszystkie reklamy partii politycznych z podziałem na kraje i czas emisji.

Unia Europejska powinna także szybko wdrożyć tzw. Digital Services Act, który pozwoli na lepszą współpracę platform i administracji w sytuacjach kryzysowych.

3. Bardziej stanowcze reakcje prawne

Dezinformacja dotycząca osób z Ukrainy w dużej mierze inspirowała mowę nienawiści, która jest prawnie karana. W praktyce prokuratura i policja niezmiennie rzadko podejmują działania wobec osób siejących mowę nienawiści, nawet gdy jest ona oczywista. Rząd nie ma dużego wpływu na platformy społecznościowe, ale ma zdecydowanie większy na twórców dezinformacji i mowy nienawiści. Na YouTube bez trudu znajdziemy twórców propagujących mowę nienawiści skierowaną przeciwko Ukraińcom – służby państwowe mają odpowiednie narzędzia by monitorować sieć i podejmować realne działania wobec siejących nienawiść w świecie wirtualnym. Obecnie system nie działa, podejmowane są działania tylko wobec największych i najgłośniejszych twórców – którzy swoje internetowe działania przekuwają w działania w rzeczywistości (np. Aleksander Jabłonowski). **Gdy już istniejące prawne mechanizmy walki z mową nienawiści zaczną działać – zostanie złamane poczucie pełnej bezkarności.**

Potrzebna jest też reaktywacja zespołu ds. praw człowieka działającego przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, który m.in. systemowo zajmował się sprawami dotyczącymi integracji osób innego pochodzenia.

Działania ograniczające realizację celów dezinformacji

Skuteczne przeciwdziałanie celom dezinformacji będzie wymagało podjęcia działań przede wszystkim offline, a nie w samych mediach społecznościowych. Jeśli potraktować dezinformację jako zjawisko społeczne, jak staraliśmy

się udowodnić na wstępie, to przeciwdziałanie jej powinno przede wszystkim obejmować działania offline służące integracji i budowie społeczeństwa otwartego.

4. Edukacja medialna osób z Polski i z Ukrainy

Powszechna edukacja medialna w szkołach, zwłaszcza dotycząca mediów społecznościowych, nie powinna wzbudzać politycznych kontrowersji. Takie zajęcia, prowadzone obecnie przez organizacje pozarządowe, nie tylko uczą i uodporniają na dezinformację, ale również – w długim okresie – zapobiegają radykalizacji i pozwalają na zrozumienie innych perspektyw. **Konieczne jest wzmocnienie organizacji prowadzących takie zajęcia i zwiększenie skali ich działalności. Możliwa jest też odpowiednia zmiana podstawy programowej.**

W tym kontekście warto zaznaczyć, jak istotne są oddolne inicjatywy, by szerzyć edukację związaną z dawaaniem sobie rady z nasiloną dezinformacją. Z inicjatywy Demagog.pl – powstał sygnowany przez wiele uczelni, środowisk, ośrodków badawczych „Kodeks Dobrych Praktyk” (20.04.2022). Wiele organizacji, w tym demagog.pl i Wojownicy Klawiatury prowadzą zajęcia z kompetencji medialnych. Świetnie napisany i przejrzysty obrazowany jest również wydany przez Fundację „Orange” poradnik autorstwa Anny Mierzyńskiej „Dezinformacja. Jak się przed nią chronić”.

5. Podjęcie przez administrację rządową komunikacji strategicznej o uchodźcach wojennych z Ukrainy

W obliczu wojny i kryzysu uchodźczego komunikaty płynące z rządu i administracji dotyczące osób z Ukrainy powinny podlegać szczegółowej ocenie pod kątem potencjału dezinformacyjnego. Wszystkie znaczące komunikaty administracji rządowej powinny być weryfikowane przez jeden decyzyjny ośrodek. Podobnie partia rządząca i partie demokratycznej opozycji, nastawione prouchodźczo, powinny oszacować koszty dla osób z Ukrainy, ewentualnych otwartych sporów politycznych o polityki publiczne dotyczące uchodźców.

6. Zniuansowanie wizerunku uchodźców wojennych i ugruntowanie dobrych skojarzeń

Przedstawianie osób z Ukrainy jedynie jako osób o doświadczeniu uchodźczym wzmacnia relację dawca pomocy – biorca pomocy i prowadzi do stereotypizacji wszystkich osób z Ukrainy. Przedstawianie osób z Ukrainy w całości ich doświadczeń i osiągnięć może pomóc w przełamaniu takiej dychotomicznej relacji. **Mowa nienawiści i dezinformacja bazują na stereotypach, więc osłabienie tych ostatnich będzie z korzyścią dla procesów integracyjnych.** Pozytywną rolę mogą odegrać media, organizacje społeczne, działy administracji rządowej i lokalnej zajmujące się komunikacją (np. prowadząc kampanie społeczne poszerzające wizerunek osób z Ukrainy) i kultura (np. organizując festiwale kultury ukraińskiej, promując udział artystów z Ukrainy w festiwalach kultury polskiej, czy wprowadzając postacie uchodźców w serialach TV).

7. Edukacja i działania na rzecz wielokulturowości

Doświadczenie wielokulturowości jest istotną częścią historii Polski, a także codziennością osób żyjących na pograniczu. Akceptacja wielokulturowości nie musi oznaczać jednocześnie rezygnacji z własnej kultury. **O ile działania obecnego rządu na rzecz edukacji wielokulturowej wydają się nierealne, to takie działania mogą podjąć samorządy, we współpracy z organizacjami społecznymi np. organizując zajęcia szkolne, zajęcia sportowe itp.** Z drugiej strony ważne w przeciwdziałaniu dezinformacji będzie także wzmocnienie procesów integracyjnych osób z Ukrainy, co może się przełożyć na zmniejszenie napięć międzykulturowych, a przez to na ograniczenie potencjału

dezinformacji. **Ważne będzie szybkie nabycie umiejętności językowych i kulturowych przez osoby z Ukrainy** (więcej na ten temat w rozdziałach 4 i 8).

8. Podtrzymywanie ducha solidarności

Po wielu miesiącach niesienia wsparcia obywatele i obywatelki Polski mogą odczuwać zmęczenie sytuacją, a nawet frustrację postawami uchodźców wojennych. **Samorządy mogą odegrać pozytywną rolę w podtrzymywaniu ducha solidarności, zwłaszcza na poziomie emocjonalnym. Lokalne władze mogą wykorzystać zwyczajowe obchody (święto miasta/gminy, dożynki itp.) do prowokowania postawy dumy z niesionej przez mieszkańców pomocy.** Jednocześnie przekaz ten powinien być niuansowany (patrz wyżej) i uwzględniać heroiczną postawę armii i społeczeństwa ukraińskiego w obronie kraju i Europy.

Ważną rolę może odegrać Kościół katolicki, którego wpływ jest skoncentrowany zwłaszcza w mniejszych miejscowościach.

9. Osadzenie osób z Ukrainy w społecznościach lokalnych

Wsparcie dla osób z Ukrainy w pierwszych tygodniach i miesiącach wojny w dużej mierze miało charakter oddolny. Dzięki temu uchodźcy zostali przyjęci w domach i zaczęli funkcjonować w lokalnych społecznościach. Osoby przyjmujące stały się też rzecznikami uchodźców wojennych, co zapewne przyczyniło się do ograniczenia dezinformacji i mowy nienawiści. Samorządy i administracja centralna powinny promować takie rozwiązania. Jednocześnie, w celu uniknięcia zmęczenia pojedynczych osób przyjmujących, konieczne są systemowe miękkie działania np. tworzenie grup opiekunów dla konkretnych osób z Ukrainy, podobne działania mogą też podejmować pracodawcy.

10. Ograniczenie pól konfliktu

Ponieważ dezinformacja dąży do pogłębienia polaryzacji, to przeciwdziałanie jej może polegać na ograniczaniu pól potencjalnych konfliktów. Przykładowo obawy o wypieranie osób z Polski przez osoby z Ukrainy można ograniczyć upubliczniając dane dotyczące wakatów w polskich firmach i identyfikując historie sukcesu wynikającego z dopływu kadry robotczej. Podobne działania mogą dotyczyć innych zidentyfikowanych pól konfliktu.

6. Efekty wdrożenia rekomendacji

Niezależnie, czy uchodźcy wojenni z Ukrainy zostaną w Polsce na dłużej, czy wrócą po paru miesiącach, ich pobytowi w Polsce będą towarzyszyć napięcia. Celem przedstawionych działań nie jest przeciwdziałanie faktycznym wyzwaniom i problemom, które mogą się pojawić. Proponujemy natomiast szereg działań, które mogą doprowadzić do sytuacji, w której reakcja na wyzwania będzie proporcjonalna do ich skali, a nie jak to często bywa w mediach społecznościowych wyolbrzymiona lub wręcz inspirowana. Przede wszystkim zaproponowane działania integracyjne pozwolą obywatelom i obywatelkom dostrzec drugiego człowieka, a nie uchodźczy tłum. Promocja jednostki i jej doświadczeń utrudni polaryzację, tworzenie się stereotypów, a przez to ograniczy mowę nienawiści i podatność na dezinformację.

Literatura cytowana:

CBOS, (2022). *Stosunek do innych narodów*, Komunikat z badań nr 21/2022, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_021_22. PDF, dostęp 30 kwietnia 2022 r

demagog.org.pl, https://demagog.org.pl/fake_news, przeglądy fake newsów:

- * 29.04.2022, *Milion ukraińskich uchodźców wróciło na święta?*
- * 21.04.2022, *Żydzi przeniosą Izrael do Ukrainy?*
- * 20.04.2022, *Niedopracowana „inscenizacja” w Buczy? Nie, to teoria spiskowa*
- * 19.04.2022, *Ukraińcy zaatakowali dworzec w Kramatorsku? Nie, to byli Rosjanie*
- * 15.04.2022, *Policjanci chodzą po domach i szukają miejsc dla uchodźców*
- * 14.04.2022, *Pandemia i wojna w Ukrainie, to spiski, za którymi stoją Żydzi?*
- * 12.04.2022, *Wsparcie dla Ukraińców, to celowe wynaradawianie Polski?*
- * 12.04.2022, *Ukraińcy bogacą się kosztem Polaków?*
- * 08.04.2022, *Nasz prezydent, to Aaron Feigenbaum i pochodzi z Ukrainy?*
- * 08.04.2022, *Polskie planetarium ma seanse tylko w języku ukraińskim?*
- * 07.04.2022, *Wywieszenie ukraińskiej flagi dowodem na okupację Polski?*
- * 07.04.2022, *PESEL, to nie obywatelstwo, a uchodźcy nie są przesiedleńcami*
- * 06.04.2022, *Ukraińcy bez kwalifikacji mogą pracować w polskich szkołach i na uczelniach?*
- * 06.04.2022, *Niebiańska Jerozolima, mit czy prawda?*
- * 05.04.2022, *Ukraińcy przyniosą do Polski polio?*
- * 29.03.2022, *Prawo przeciw Polakom* (o audycji ks. Marka Bąka w serwisie gloria.tv na kanale „Telewizja Chrystusa Króla” z 21.03.2022)?

Edelman, (2022). *Edelman Trust Barometer 2022*, <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer> dostęp 30 kwietnia 2022 r.

EUvsDisinfo, materiały o dezinformacji rosyjskiej, <https://EUvsDisinfo.eu/>

Ipsos, *The World's response to the war in Ukraine. A 27-country Global Advisor Survey*. April 2022, www.ipsy's.com/en/war-in-Ukraine-april2022

Kodeks Dobrych Praktyk. Wspólnie przeciw dezinformacji, inicjatywa i opracowanie: NASK, demagog.pl, #Fake-Hunter, Cyber-Defence24, Sieć Obywatelska Watchdog, PRAVDA, Spider'sWeb +, Nauka, to lubię, CrazyNauka, Instytut Zamenhoffa, PAP, kwiecień 2022

Mierzyńska Anna, *Dezinformacja, jak się przed nią chronić? Poradnik*, kwiecień 2022, Fundacja Orange, www.fundacja.Orange.pl

Mierzyńska Anna, teksty analityczne w OKO.Press, <https://oko.press/>:

- * *Przemyśl. Jak zorganizowano polowanie na ludzi? Narodowcy i Konfederacja potrzebowali tylko pretekstu*, 04.03.2022
- * *Kremłowska wojna informacyjna: osłabić solidarność Polaków i obarczyć USA winą za wojnę*, 14.03.2022
- * *Wojna informacyjna. Jak Kreml próbuje wywołać strach w Polsce i na Zachodzie*, 29.03. 2022
- * *Rosja wybiela się z Kramatorska i Buczy, część Polaków w to wierzy. Wpływ rosyjskiej dezinformacji*, 10.04.2022
- * *43 portale nadają codziennie antyukraińską propagandę po polsku*, 01.05.2022
- * *Rosyjskie fałszywki. Jak kremlowscy propagandyści fabrykują fake-newsy?* 08.05.2022

Napiórkowski M., (2018). *Mitologia współczesna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

„Nigdy Więcej”, stowarzyszenie, raport: *Zachowajmy solidarność z uchodźcami*, Warszawa, kwiecień 2022, www.nigdywiecej.org

OKO Press, <https://oko.press/>, materiały poświęcone dezinformacji oraz cykl analiz pt. „Goworit Moskwa”:

* Iga Dzieciuchowicz, *Na tysiącach kont trolle zniechęcają nas do pomocy Ukraińcom. Walczą z tym Cyber Elfy* (rozmowa), 27.03.2022

* Agnieszka Jędrzejczyk, większość z artykułów cyklu „Goworit Moskwa”

* Agnieszka Jędrzejczyk, *Na Placu Czerwonym Putin tłumaczy się z wojny i obiecuje pomoc dla sierot po poległych*, 09.05.2022

* Agnieszka Jędrzejczyk, *Wojna z żydowskim i nazistowskim najazdem na Rosję*, 03.05.2022

Paul C., Matthews M., (2016). *The Russian „Firehose of Falsehood” Propaganda Model*, Rand Corporation, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>, dostęp 30 kwietnia 2022 r.

Technology and Democracy. Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision making, JRC Science for Policy Report, Brussels, 2020, led by: Stephen Levandowsky, Laura Smillie, dostęp 17 maja 2022

Tyma P. et al. (2019) *Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce Analiza dyskursu*, Związek Ukraińców w Polsce, Warszawa, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20%27Mniejszo%C5%9B%C4%87%20ukrai%C5%84ska%20i%20migranci%20z%20Ukrainy%20w%20Polsce.%20Analiza%20dyskursu%27.pdf>, dostęp 13 maja 2022 r.

Twitter, 22 marca 2022, cyt.Za: Halina/ @Halina59914130 oraz Darek Kud w: City Buzz, *Dym nad ambasadą Rosji w Warszawie. Rosjanie palą dokumenty*

ZESPÓŁ PROJEKTOWY



MAREK BALICKI

Lekarz anesteziolog i psychiatria. Członek Komisji Ekspertów ds. Zdrowia przy RPO, Rady ds. Ochrony Zdrowia przy Prezydencie RP oraz Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN. Wieloletni parlamentarzysta (poseł I, II i VI kadencji oraz senator V kadencji), dwukrotnie Minister Zdrowia (w roku 2003 i w latach 2004–2005). Kierował kilkoma warszawskimi szpitalami. Przed 1989 r. działacz opozycji demokratycznej. M. in. uczestnik strajku służby zdrowia w Gdańsku w XI 1980, członek Zarządu Regionu Gdańskiego i delegat na I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ Solidarność. W stanie wojennym internowany, ponownie więziony w 1983 r. Członek wielu organizacji społecznych i naukowych, wykładowca i autor licznych publikacji dot. ochrony zdrowia i praw pacjenta.

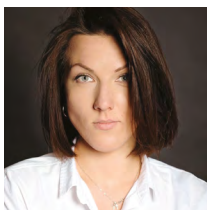


MARIA BARAN

Dr, psycholożka międzykulturowa pracująca na Wydziale Psychologii Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego SWPS w Warszawie, gdzie od ponad dziesięciu lat prowadzi zajęcia z zakresu psychologii migracji i akulturacji oraz kompetencji międzykulturowych. Jest zaangażowana w program kształcenia Global-MINDS European Master in the Psychology of Global Mobility, Inclusion and Diversity in Society, w którym prowadzi kurs kształcący przyszłych trenerów międzykulturowych oraz warsztaty adaptacyjne. Ma też wieloletnie doświadczenie trenerskie z zakresu prowadzenia szkoleń międzykulturowych nt. różnic kulturowych i komunikacji międzykulturowej dla biznesu (PALiZ, BASF, Gemalto, Wedel Lotte, PMP). Badawczo jest zainteresowana konsekwencjami kontaktu kulturowego, zwłaszcza w zakresie tożsamości kulturowej. Jest członkinią Identification With All Humanity Lab, International Association for Cross-Cultural Psychology oraz Polskiego Stowarzyszenia Psychologii Społecznej. Jest też współautorką tekstów na temat psychologii migracji i uchodźstwa.

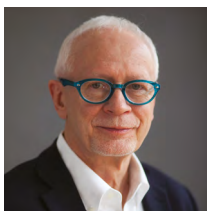
JAKUB BIŃKOWSKI

Członek zarządu i dyrektor Departamentu Prawa i Legislacji Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Ekspert Warsaw Enterprise Institute. Członek Rady Dialogu Społecznego i Rady Rynku Pracy. Autor raportów eksperckich, analiz i stanowisk legislacyjnych. Specjalizuje się w zagadnieniach regulacyjnych, szczególnie w zakresie prawa gospodarczego i podatkowego.



OLGA BOCHKAR

Członkini Zarządu Fundacji Związku Polaków m. Kijowa. Koordynatorka ds. uczniów cudzoziemców, edukatorka i tutor, nauczycielka polskiego jako obcego.



MICHAŁ BONI

Dr nauk humanistycznych (1986), adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego (1977–1989). Działacz podziemnej „S” i szef regionu Mazowsze „Solidarności” (1989–1990). Minister w wielu rządach: Pracy i Polityki Socjalnej (1991) i Sekretarz Stanu w MPiPS (1992–93). Poseł na Sejm (1991–1993). Założyciel i szef Instytutu Spraw Publicznych (1996–1997). Doradca w rządzie Jerzego Buzka. Doradca „Lewiatana” i projektów unijnych (2002–2007). Szef doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów oraz Komitetu Stałego Rady Ministrów (Minister: 2008–2011). Autor i koordynator prac nad raportem POLSKA 2030 oraz raportami: MŁODZI 2011 i MŁODZI 2018. Pierwszy w Europie Środkowo-Wschodniej Minister Cyfryzacji (2011–2013), autor programu: POLSKA CYFROWA. Poseł do Parlamentu Europejskiego (2014–2019). Obecnie adiunkt w SWPS (Uniwersytet Humanistyczno-Społeczny) oraz Senior Researcher Associate w Martens Centre (think tank w Brukseli), senator SME Europe, szef Rady Programowej Fundacji FISE.



MACIEJ BUKOWSKI, Redaktor raportu „Gościńska Polska 2022+”

Dr nauk ekonomicznych, Prezes Zarządu WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006–2013 Prezes fundacji IBS. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. *Plan Hausnera*, *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 (Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności)*). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.



AGNIESZKA CHŁOŃ-DOMIŃCZAK

Dr hab., prof. Szkoły Głównej Handlowej. Prorektorka ds. nauki, dyrektorka Instytutu Statystyki i Demografii SGH, członkini Komitetu Nauk Demograficznych PAN, jest liderką polskiej grupy badawczej „Badania zdrowia, starzenia się i procesów przechodzenia na emeryturę w Europie”, kieruje również polskim zespołem Narodowych Rachunków Transferów. W latach 2008–2009 była Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zasiadała również w Radzie Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i była członkinią Komisji Nadzoru Finansowego. W latach 2007–2009 była wiceprzewodniczącą Komitetu ds. Ochrony Socjalnej Rady Europejskiej, a do połowy 2009 r. również członkiem Komitetu ds. Zatrudnienia, Pracy i Polityki Społecznej OECD. W latach 2010–2017 w Instytucie Badań Edukacyjnych kierowała projektami związanymi z przygotowaniem wdrożenia Polskiej Ramy Kwalifikacji. Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji. Na SGH prowadzi wykłady z obszarów ekonomii emerytalnej, statystyki społecznej, polityki gospodarczej i społecznej. Obecnie bierze udział w realizacji dwóch międzynarodowych projektów badawczych.



IWONA CIEĆWIERZ

Ekspertka ds. konsultacji społecznych i współpracy z samorządami, socjolożka, moderatorka i mediatorka, konsultantka kampanii wyborczych, trenerka debaty oksfordzkiej. W WiseEuropa zajmuje się współpracą z samorządami i wspieraniem ich w przeprowadzeniu konsultacji społecznych w zakresie planowania przestrzeni. Przez wiele lat współpracowała z siecią absolwentką Fundacji Szkoła Liderów, dbając o jej rozwój i dostarczając programy edukacyjne dla liderów samorządów. Współpracę ze Szkołą Liderów rozpoczęła w 2010 r. od akcji *Masz Głos, Masz Wybór*. Następnie pracowała przy kampaniach profekwencyjnych w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych. Współautorka i koordynatorka pierwszej w Polsce Szkoły Liderów Miast, doradza samorządom. Jest stypendystką Departamentu Stanu USA – Leadership in Local Government, absolwentką XXII Szkoły Liderów Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Szkoły Moderatorów. Stworzyła Model Komunikacji w gminie na linii samorząd-mieszkańcy oraz Model Szkół Liderów Miast Średnich. Członkini Komisji Dialogu Społecznego przy Krajowej Izbie Gospodarczej.



MACIEJ DUSZCZYK, Redaktor raportu „Gościńska Polska 2022+”

Dr hab., prof. ucz. W latach 2016–2020 Prorektor ds. Naukowych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracownik naukowy w Ośrodku Badań nad Migracjami oraz na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Przewodniczący Rady Uniwersytetu Gdańskiego w kadencji 2021–2024. W latach 2014–2016 oraz 2020–2021 członek Komitetu Polityki Naukowej (przewodniczący październik 2015–marzec 2016 oraz czerwiec – grudzień 2020). W latach 2008–2011 członek zespołu doradców strategicznych Prezesa Rady Ministrów, a pomiędzy 2012–2014 kierujący pracami merytorycznymi zespołu ds. wypracowania polskiej polityki migracyjnej w Kancelarii Prezydenta RP. W latach 2014–2015 profesor wizytujący na uniwersytetach Marcina Lutra w Halle-Wittenberg oraz Friedricha Schillera w Jenie. Kierownik grantów finansowanych m.in. przez Narodowe Centrum Nauki oraz Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki. Stypendysta m.in. Jean Monnet Project, Carl Duisburg Gesellschaft oraz Komitetu Badań Naukowych.



OLGIERD ROMAN DZIEKOŃSKI

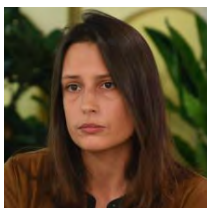
Architekt, urbanista. Ponad trzydziestoletnie doświadczenie w planowaniu, projektowaniu i zarządzaniu rozwojem miejskim. Współautor I nagrody Konkursu UIA na Nowy Belgrad w 1986. Wiceprezydent Miasta st. Warszawy w latach 1990–1994 oraz 1999–2000. Współtworzył warszawską samorządność. Prezes Zarządu, współorganizowanej przez niego Agencji Rozwoju Komunalnego (ARKA), 1994–1999 wspólnej inicjatywy rządu i samorządu oraz UE ds. planowania i rozwoju lokalnego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa; 2000–2001, architektura, budownictwo, nadzór budowlany i geodezja. Ekspert międzynarodowy programów US AID oraz UE, Dyrektor ds. rozwoju RTI Polsk; 2001–2007, działał w Bułgarii, Rumunii, Kosowie i w Syrii w ramach programu UE-MAM. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury; 2007–2010, architektura, budownictwo, gospodarka przestrzenna i nieruchomości, nadzór budowlany. Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP; 2010–2015, koordynacja prac doradców Prezydenta, Forum Debaty Publicznej, kwestie innowacyjności, gospodarki, samorządu terytorialnego i ładu przestrzennego. Aktualnie Kierownik Projektu Regiogmina, Pełnomocnik Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Rozwoju Gospodarczego, członek Rady Nadzorczej TARR, Członek Rady Programowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.



TOMASZ GAJDEROWICZ

Doktor nauk ekonomicznych. Adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, konsultant Banku Światowego, ekspert w Ośrodku Badań Rynku Pracy UW. Wiceprezes Zarządu Fundacji Evidence Institute. Uczestniczył w licznych projektach dotyczących badań preferencji wobec kształcenia i podejmowania pracy i oraz sposobów stymulowania oferowania określonego wysiłku w obu tych obszarach. Specjalizuje się w implementacji nowoczesnych metod mikroekonometrycznych do analizy wewnętrznej i zewnętrznej motywacji w kształceniu i pracy zawodowej. Obszar badawczy, w którym jest autorem nowatorskich rozwiązań metodologicznych i publikacji obejmuje procesy akumulacji oraz wykorzystania w gospodarce (użytkowania) kapitału ludzkiego, a więc obszar styku sektora edukacji oraz rynku pracy. Poza fascynacją metodami „zagłębienia w duszę”, jest pilotem samolotowym oraz miłośnikiem nurkowania.



MARTA GÓRCZYŃSKA

Prawniczka zajmująca się ochroną praw człowieka, specjalizująca się w ochronie praw osób migrujących. Od 10 lat związana ze środowiskiem pozarządowym, w tym przede wszystkim z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Udziela pomocy prawnej osobom z doświadczeniem uchodźczym, monitoruje przestrzeganie prawa na polskich granicach i prowadzi rzecznictwo na rzecz podejścia do migracji opartego o poszanowanie praw człowieka. Pracowała jako ekspertka krajowa dla UNHCR. Jest doktorantką na Uniwersytecie Warszawskim.



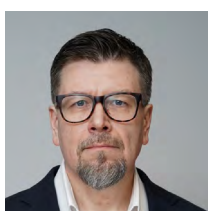
HALINA GRZYMAŁA-MOSZCZYŃSKA

Prof. dr hab. psychologii, pracownik Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Akademii Ignatianum w Krakowie. Kierowała i współprowadziła dwie edycje – w Krakowie i w Londynie – warsztatów dla nauczycielek szkół polonijnych w Wielkiej Brytanii, w ramach Letniej Akademii Komunikowania Międzykulturowego organizowanej przez Polską Akademię Umiejętności oraz Uniwersytet Jagielloński. Od 1998 prowadzi badania z zakresu psychologii kulturowej ze szczególnym uwzględnieniem psychologii migracji. Dotyczą one akulturacji Polaków wyjeżdżających za granicę oraz cudzoziemców przybywających do Polski. Prowadzi też badania dotyczące problemów adaptacji kulturowej w Polsce dzieci z polskich rodzin powracających z emigracji. Ostatnio wraz z Zespołem prowadzi badania dotyczące kontaktów Polaków z norweską służbą zdrowia oraz doświadczeń polskich rodzin z Barnevernet. Opublikowała w wydawnictwach polskich i międzynarodowych szereg prac poświęconych problematyce psychologicznych aspektów migracji.



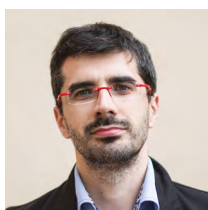
MACIEJ JAKUBOWSKI

Dr hab., ekonomista i socjolog, adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Prezes Zarządu Fundacji Evidence Institute, były wiceminister edukacji (2012–2014). Wcześniej pracował w zespole zarządzającym badaniem PISA w siedzibie OECD w Paryżu. Współpracował jako konsultant z Bankiem Światowym oraz UNDP. Prowadził badania na University of Pittsburgh w USA, Ludwig Maximilian University w Niemczech oraz European University Institute we Włoszech. Jest współtwórcą metody edukacyjnej wartości dodanej w Polsce, autorem i współautorem kilku książek, kilkudziesięciu raportów badawczych oraz artykułów naukowych. W pracy naukowej zajmował się przede wszystkim analizą wpływu zmian w polityce edukacyjnej na postępy uczniów.



PAWEŁ KACZMARCZYK

Prof. UW, pracuje na Wydziale Nauk Ekonomicznych oraz kieruje Ośrodkiem Badań nad Migracjami. Jego zainteresowania badawcze to przede wszystkim uwarunkowania i konsekwencje migracji zarobkowych, postawy wobec imigrantów, polityki migracyjne, metodologia badań migracyjnych, ekonomia rynku pracy oraz procesy ludnościowe. Bada rzeczywistość migracyjną i stara się uczestniczyć w politycznej debacie na temat mobilności (w przeszłości był członkiem Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa RM).

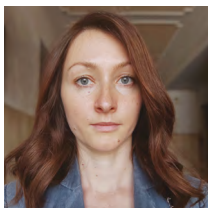


WITOLD KLAUS

Dr hab. nauk prawnych, profesor w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (kierownik Zakładu Kryminologii oraz Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym) oraz badacz w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego; kryminolog, badacz migracji, aktywista społeczny; Członek Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej (w latach 2005–2019 Prezes), członek Komitetu Badań nad Migracjami PAN (kadencja 2019–2022) oraz Komitetu Nauk Prawnych PAN (kadencja 2020–2023), stypendysta Max Planck Society for the Advancement of Science, British Academy oraz rządu USA, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; autor wielu prac z zakresu kryminologii, wiktymologii, praw człowieka, migracji i uchodźstwa.

ADAM KOZIERKIEWICZ

Absolwent Wydziału Lekarskiego Akademii Medycznej w Krakowie oraz w Szkole Zdrowia Publicznego AM i UJ, a także kursów zagranicznych (Harvard University School of Public Health, Boston MA, Semmelweis University, Budapest). Pracował w Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego od 1997 do 2008 roku, gdzie uzyskał stopień doktora nauk medycznych. Autor i współautor wielu publikacji (artykułów i książek) z dziedziny ochrony zdrowia, ekonomii zdrowia i systemów informacyjnych w ochronie zdrowia. Poza pracą akademicką był Dyrektorem Departamentu Informatyki Ministerstwa Zdrowia oraz Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia (w latach 1998–2001), od 2002 roku prowadził działalność konsultingową i szkoleniową w sektorze ochrony zdrowia; w dziedzinie organizacji, ekonomiki zdrowia, statystyki i systemów informacyjnych dla takich instytucji jak ministerstwa zdrowia różnych krajów, Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy, uniwersytety krajowe i zagraniczne.

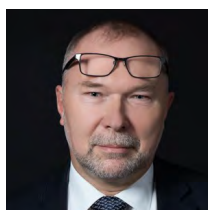
**IULIIA LASHCHUK**

Dr nauk humanistycznych w dziedzinie filozofia, badaczka migracji kobiet, działaczka na rzecz migracji i integracji. Doktorat obroniła z wyróżnieniem na Uniwersytecie Warszawskim w 2021 r. Zainteresowania badawcze: kategorie inności i obcości oraz ich immanentne związki z wykluczeniem, relacje płci w państwie narodowym, migracje kobiet, kwestie tożsamości, przynależności i różnorodności, etyczne wymiary godności. Max Weber Fellow na European University Institute we Florencji, współpracuje z Uniwersytetem Warszawskim, Uniwersytetem Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz Fundacją WiseEuropa.

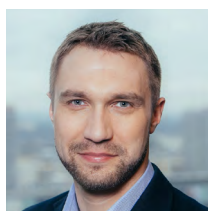
Od 2011 r. zajmuje się edukacją nieformalną w Ukrainie i Polsce oraz pracuje z dziećmi i młodzieżą jako edukatorka. Współtworzy Dom Ukraiński w Warszawie.

**RADOMIR MATCZAK**

Dr nauk ekonomicznych, przez 20 lat pracował w administracji publicznej, głównie samorządowej. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej, Polityki Spójności UE, zarządzania publicznego, reform instytucjonalnych, współpracy bałtyckiej i zielonej transformacji. Prowadzi działalność doradczą i badawczą, współpracując m.in. ze Związkiem Miast Polskich oraz Uniwersytetem SWPS. Absolwent Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej oraz Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej.

**JACEK MICHAŁOWSKI**

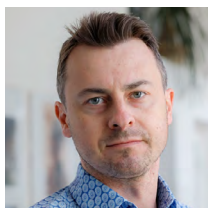
Psycholog i psychoterapeuta, działacz i pracownik sektora pozarządowego, urzędnik państwowy. W przeszłości m.in.: Szef Kancelarii Prezydenta RP, Dyrektor Programowy Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Dyrektor Generalny Kancelarii Premiera, Dyrektor Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP. Aktualnie m.in. wykładowca na Collegium Civitas i animator społecznej Inicjatywy 30. Rok Wolności. Współpracownik opozycji demokratycznej w czasach PRL i członek pierwszej Solidarności (1980). Od 1975 roku członek Klubu Inteligencji Katolickiej (KIK) w Warszawie.

**JAKUB MICHAŁOWSKI, Inicjator projektu „Gościńska Polska 2022+”**

Menedżer od lat działający na styku biznesu, administracji oraz NGO w obszarze public policy i dialogu społecznego, zrównoważonego rozwoju oraz optymalizacji zarządzania. W latach 2008–2011 członek Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. W latach 2011–2017 menedżer w PwC i Deloitte w obszarze Public Sector & Sustainability. Później policy menedżer m.in. w startupach i NGO. Od lat związany z Klubem Inteligencji Katolickiej w Warszawie.

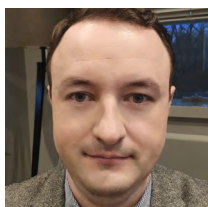
**IGNACY NIEMCZYCKI**

Specjalista od spraw komunikacji i spraw europejskich. Były pracownik służby cywilnej i potem dziennikarz zajmujący się sprawami unijnymi. Prezes Fundacji Centrum im. prof. Bronisława Geremka. Pełnił funkcję dyrektora ds. komunikacji korporacyjnej w IKEA Retail w Polsce. Absolwent Uniwersytetu Bocconi (zarządzanie) i Lancaster (socjologia). Od lat wegetarianin, miłośnik zwierząt, od niedawna rolnik na Mazurach.



ROBERT PATER

Dr hab. nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse, prof. ucz., Kierownik Katedry Ekonomii i Finansów Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Specjalista w zakresie makroekonomii i ekonometrii stosowanej ze szczególnym zastosowaniem do rynku wolnych miejsc pracy oraz zapotrzebowania na pracę. Współwykonawca 30 projektów badawczych, w tym kilku międzynarodowych dotyczących rynku pracy. Od 2004 r. prowadzi regularne badania ofert pracy pn. Barometr Ofert Pracy. W latach 2017–2019 kierował projektem pn. Metoda ustawicznego monitorowania niedopasowania edukacyjnego na polskim rynku pracy na szczegółowym poziomie, finansowanym z programu DIALOG MNiSW. Współpracuje z Biurem Inwestycji i Cykli Ekonomicznych w Warszawie. Ekspert merytoryczny Instytutu Badań Edukacyjnych w Warszawie. Od 2020 r. kieruje zespołem badawczym, którego celem jest dostarczenie informacji do przygotowania przez Ministerstwo Edukacji i Nauki corocznej Prognozy zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy.



OLEKSANDR PUSTOVIYI

Historyk, nauczyciel. Konsultant ds. edukacji uczniów z doświadczeniem migracji Warszawskiego Centrum Innowacji Edukacyjno-Społecznych i Szkoleń. Dyrektor Sobotniej Szkoły Ukraińskiej dla obywateli Ukrainy, doradca Warszawskiej Ukraińskiej Szkoły Fundacji Nasz Wybór. Nauczyciel historii SP nr 141 w Warszawie, nauczyciel historii i kultury Ukrainy w Międzyszkolnym Punkcie Nauczania Mniejszości Ukraińskiej w Warszawie. Członek zespołu Ministerstwa Oświaty i Nauki Ukrainy do pracy nad państwowymi podstawami programowymi w dziedzinie edukacji obywatelskiej i historycznej. Nagrodzony odznaczeniem honorowym „Wzorowy w Oświacie” Ministerstwa Oświaty i Nauki Ukrainy.



MICHAŁ SĘK

Badacz i koordynator projektów, w Fundacji Centrum. im. prof. Bronisława Geremka zajmuje się m.in. zagadnieniami związanymi z mową nienawiści w mediach społecznościowych. Były pracownik Polskiej Akademii Nauk, gdzie zajmował się wpływem rozwiązań systemowych na rozwiązywanie konfliktów w społeczeństwach wieloetnicznych. Z wykształcenia geograf, specjalizujący się w rozwoju regionalnym. Ekspert od spraw miejskich, członek redakcji Magazynu Miasta. W czasie wolnym interesuje się Indonezją oraz uprawia wspinaczkę.



FILIP SZULIK-SZARECKI

Koordinatorka projektu Wojownicy Klawiatury, factchecker i specjalista od komunikacji. Aktywista miejski, wcześniej pracował jako reporter w Polskim Radiu i social media manager w Wirtualnej Polsce. Absolwent Collegium Civitas i Akademii In.Europa.



RAFAŁ TRZECIAKOWSKI

Posiada doświadczenie analityczne w szerokim spektrum zagadnień makro i mikroekonomicznych, w tym finansach publicznych, ekonomii migracji i rynku mieszkaniowym. Ma otwarty przewód doktorski w Szkole Głównej Handlowej w obszarze wpływu decentralizacji na stabilność fiskalną władz lokalnych, w którym to obszarze otrzymał grant z Narodowego Centrum Nauki. Absolwent ekonomii i ekonomicznej analizy prawa w SGH. Był stypendystą na University of Wisconsin-Madison w USA i Fudan University w Szanghaju. Jest współorganizatorem Panelu Ekonomistów Polskich i członkiem Towarzystwa Ekonomistów Polskich. Wcześniej w WISE i FOR, a obecnie w Zespole Analiz Ekonomicznych Deloitte.



JĘDRZEJ WITKOWSKI

Dr, Prezes Zarządu Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO) – największej polskiej organizacji pozarządowej działającej w obszarze edukacji. Z CEO związany od 2005 roku, od 2018 jest jego Prezesem. Ekspert edukacyjny, z wykształcenia doktor socjologii i politolog. Zajmuje się m.in. strategiami wprowadzania oddolnych zmian w szkołach, rozwojem kompetencji przyszłości oraz edukacją obywatelską i edukacją o polityce. Autor publikacji, programów i materiałów edukacyjnych. Absolwent Leadership Academy for Poland.



JERZY WIŚNIEWSKI

Pracował jako nauczyciel matematyki, zanim w 1990 roku podjął pracę w Ministerstwie Edukacji Narodowej. W Ministerstwie pracował z przerwami do 2017 roku. Kierował departamentami odpowiedzialnymi za planowanie strategiczne, współpracę międzynarodową i koordynację wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Pełnił funkcję Dyrektora Generalnego Ministerstwa w 1998 r. – w czasie przygotowania i wdrażania systemowej reformy polskiego szkolnictwa. Współpracował z Radą Europy (przewodniczący Komitetu Edukacji), UNESCO, Bankiem Światowym, Komisją Europejską i jej agendami ETF i Cedefop oraz OECD. Jest wiceprzewodniczącym Rady European Institute for Education and Social Policy oraz członkiem Rady Fundacji Edukacja dla Demokracji.



JAN JAKUB WYGNAŃSKI

Socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta Uniwersytetu Yale. Działacz opozycji demokratycznej w latach 80-tych. Sekretarz Henryka Wujca. Uczestnik rozmów Okrągłego Stołu. Jeden z animatorów ruchu organizacji pozarządowych w Polsce od początku lat 90-ych. Współtwórca m.in. Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych prowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Badacz społeczeństwa obywatelskiego, wolontariatu i filantropii w Polsce. Założyciel i obecnie Prezes Zarządu Fundacji STOCZNIA. Współtwórca Funduszu Obywatelskiego gromadzącego środki na rzecz inicjatyw chroniących ład demokratyczny w Polsce. Felietonista kwartalnika Więź. Laureat m.in. Nagrody im. Andrzeja Bączkowskiego, Nagrody Totus Tous, Nagrody im. Ks. J. Tischnera, Odznaczony Krzyżami Kawalerskim i Oficerskim Polonia Restituta, Senior Ashoka Fellow. Żonaty, 3 dzieci. Mieszka w Warszawie.



WiseEuropa

Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu

Współfinansowano przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Liderzy Przemian ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu Stypendialnego im. L. Kirklanda oraz Fundacji Konrada Adenauera, Przedstawicielstwa w Ukrainie (Charków) i w Polsce.

Instytucja prowadząca:



Partnerzy, którzy nas wsparli:



Patron honorowy:



Patroni projektu:



Uniwersytet
SWPS



OŚRODEK
BADAŃ NAD
MIGRACJAMI



UNIA
METROPOLII
POLSKICH



Fundacja
Geremka



EVIDENCE
INSTITUTE



CEO
CENTRUM EDUKACJI
OBYWATELSKIEJ



UKRAIŃSKI DOM
W WARSZAWIE



FUNDACJA
Nasz
wybór



ZPP
ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW
I PRACODAWCÓW

ISBN 978-83-64813-05-4