



Jaka polityka wsparcia i integracji uchodźców z Ukrainy? Wyzwanie na dziś i na lata

Dawid Sześciło

Wprowadzenie

Przyjęta w warunkach rzadkiego ponadpartyjnego konsensusu ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹ (dalej jako: ustawa pomocowa) zawiera wiele rozwiązań, które pozwolą osobom uciekającym przed wojną uzyskać w Polsce podstawowe wsparcie, dające przynajmniej namiastkę normalnego funkcjonowania. Wydaje się, że mimo pewnych niedociągnięć ustawa jest wyrazem rzeczywistości otwartej i hojnej postawy państwa polskiego wobec sąsiedzkiego narodu w wielkiej potrzebie.

Drugim ważnym elementem ustawy pomocowej jest – niezbędne przy takiej skali wyzwań i konieczności szybkiego działania – uelastycznienie służących wsparciu osób przybywających z Ukrainy form i zasad działania administracji rządowej i samorządów. Poluzowano więc rygory

Agresja Rosji na Ukrainę wywołała kryzys uchodźczy o skali bezprecedensowej w powojennej historii Europy. Główny jego ciężar spoczął na Polsce. Przy tym konsekwencje wojny w Ukrainie dla polskiego państwa i społeczeństwa nie ograniczą się przecież tylko do tych związanych z napływem uchodźców, ale dotkną właściwie wszystkich dziedzin życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Opanowanie tego kryzysu wymaga działań w wielu wymiarach i w różnych perspektywach czasowych. Cieszy więc, że merytoryczna dyskusja nad tym problemem już się rozpoczęła. W ciągu miesiąca od rosyjskiej napaści pojawiło się wiele konkretnych reakcji eksperckich wskazujących różne aspekty stojącego przed państwem polskim wyzwania, między innymi: kompleksowe ujęcie

¹ Dz.U. 2022, poz. 583, <https://dziennikustaw.gov.pl/D2022000058301.pdf> [dostęp: 30.03.2022].

dotyczące zamówień publicznych, zlecania zadań organizacjom pozarządowym, dokonywania przesunięć budżetowych czy zwiększania zadłużenia publicznego. Jest jasne, że takie uelastycznienie niesie za sobą rozmaite zagrożenia, ale w obecnej sytuacji trudno byłoby sobie wyobrazić skuteczne działanie z zachowaniem normalnych rygorów formalnych i proceduralnych.

Ta ustawa to jednak dopiero początek. Nawet optymistyczny scenariusz zdarzeń w Ukrainie nie spowoduje, że dzisiejsi uchodźcy z dnia na dzień powrócą do swojego kraju. Doświadczenia podobnych wydarzeń pokazują, że często po zakończeniu wojny znaczna część migrantów pozostaje w państwie, do którego zmuszeni byli uciekać. Musimy już dziś opracować instytucjonalny mechanizm integracji, który może objąć nawet kilka milionów ludzi. Potrzebujemy w ciągu zaledwie kilku miesięcy zbudować od zera nowy obszar polityki publicznej, tj. kompleksową i wielopoziomą politykę integracji.

W tej analizie przedstawiamy zestaw konkretnych pomysłów na kluczowe elementy tej polityki, bazujących na lekcjach płynących z państw dużo bardziej doświadczonych w tym obszarze, ale opartych także na naszym doświadczeniu z ostatnich tygodni. Pokazało ono bowiem, gdzie tkwią największy potencjał i energia do radzenia sobie z wyzwaniami o podobnej skali. Przekonał się, że skuteczne działanie w takich warunkach możliwe jest tylko w formule współzarządzania, czyli poprzez zaangażowanie wszystkich aktorów publicznych i społecznych – od indywidualnych osób i grup nieformalnych, poprzez organizacje społeczne, samorządy terytorialne i biznes, a skończywszy na administracji rządowej. Musimy więc myśleć o rozwiązaniach instytucjonalnych, które będą oparte na podmiotowej i partnerskiej roli wszystkich tych aktorów.

To musi oznaczać zasadniczą zmianę modelu działania obecnej władzy, która przez lata przyzwyczaiła nas do systematycznego osłabiania partnerów społecznych bądź samorządów oraz podkreślenia swojej sprawczości i zdolności samodzielnego rozwiązywania problemów oraz radzenia sobie z wyzwaniami. Towarzystwo temu często przypisywanie sobie zasług samorządów lub organizacji pozarządowych, co zaobserwowaliśmy również podczas obecnego kryzysu. Unikając spekulacji, czy zmiana nastawienia jest w ogóle możliwa, zastanówmy się nad tym, jak wielopoziomowa i partnerska polityka integracji powinna wyglądać.

w raporcie *Inicjatywa Nowa Solidarność*¹, propozycje grupy eksperckiej Dobrobyt Na Pokolenia² czy prognoza prof. Macieja Duszczyka dla sieci think tanków FREE Network³. Głos prof. Dawida Sześciły w tej dyskusji jest reakcją na uchwaloną 12 marca 2022 roku ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Wyszedłszy od analizy tej ustawy, a także przeglądu polityk migracyjnych innych krajów europejskich, proponujemy model wielopoziomowego współzarządzania wsparciem i integracją uchodźców, oparty na klarownym podziale sfer odpowiedzialności między administracją rządową, samorząd terytorialny i partnerów społecznych. Model ten ma między innymi tę zaletę, że pozwala wdrożyć wiele szczegółowych mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych, które już zaproponowali i z pewnością będą jeszcze proponować wszyscy zaangażowani w mierzenie się z tym największym chyba w historii III RP wyzwaniem.

1 *Inicjatywa Nowa Solidarność*, Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, https://politykipubliczne.pl/wp-content/uploads/2022/03/35.-Inicjatywa-Nowa-Solidarnosc_.pdf.

2 *Stanowisko 2/2022: Systemowe wsparcie Ukraińców i Ukraińców w Polsce, Dobrobyt na Pokolenia*, <https://napokolenia.pl/stanowisko-2-2022-systemowe-wsparcie-ukraińców-i-ukraińców-w-polsce/>.

3 Maciej Duszczyk, *Ukrainian Refugees in Poland: Current Situation and What to Expect*, FREE Networks, https://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2022/03/freepolicybriefs20220317_v2-0.pdf.

Wyzwanie krótkoterminowe: jak papierowe gwarancje zapewnić w rzeczywistości?

W krótkiej perspektywie niezbędne jest zapewnienie wszystkim osobom przybywającym z Ukrainy bezpiecznego schronienia, wyżywienia, dostępu do opieki zdrowotnej i zabezpieczenia podstawowych potrzeb socjalnych. Te wszystkie potrzeby ustawa pomocowa zdaje się dostrzegać. Przypomnijmy, że pozwala ona wojewodom, ale także samorządom i innym organom administracji publicznej, na udzielanie wsparcia polegającego zwłaszcza na:

- zakwaterowaniu i zapewnieniu transportu do miejsca zakwaterowania;
- zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego;
- finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego;
- zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej (art. 12 ust. 1 ustawy pomocowej).

Zadania z tym związane mają być finansowane przede wszystkim ze środków Funduszu Pomocy utworzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach podobnych jak utworzony na początku pandemii Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Ponadto przybywającym z Ukrainy zapewniono dostęp do świadczeń społecznych i opieki zdrowotnej oraz edukacji na zasadach analogicznych do obywateli polskich. Towarzyszy temu zapewnienie dostępu do rynku pracy, w tym zawodów regulowanych, takich jak profesje medyczne, i umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej.

Na poziomie uregulowania formalnego statusu polskie państwo dowiodło swojej solidarności z osobami dotkniętymi wojną. Ustawowe gwarancje mogą jednak szybko stracić swoją moc w praktyce i to nie tylko ze względu na ograniczenia finansowe. Olbrzymie środki są oczywiście nieodzowne i kluczowym zadaniem rządu jest teraz zapewnienie na arenie międzynarodowej odpowiedniego wsparcia. Te pieniądze muszą sprawnie płynąć na dół, czyli do samorządów i organizacji społecznych bezpośrednio udzielających wsparcia. Pamiętajmy, że obecny kryzys zastał samorządy osłabione latami centralistycznej polityki państwa i niekorzystnymi zmianami podatkowymi. Pole finansowego manewru wspólnot lokalnych jest już zatem mocno ograniczone. Obok Funduszu Pomocy ustawa pomocowa przewiduje także inne mechanizmy centralnego dofinansowania działań samorządów, ale w niektórych przypadkach nie gwarantuje ona zabezpieczenia finansowego nowych zadań. Przykładowo: nie przewidziano wprost gwarancji centralnego dofinansowania zadań z zakresu pomocy społecznej. Również zwiększenie subwencji oświatowej na potrzeby zapewnienia ukraińskim dzieciom dostępu do edukacji jest wyłącznie fakultatywne – może nastąpić, ale kwota tego wsparcia nie musi być adekwatna do rzeczywistych potrzeb samorządów. Wiele będzie więc zależało od konkretnych decyzji finansowych rządu, które mogą, ale niestety nie muszą zapewnić samorządom adekwatnego wsparcia.

Nawet przy optymistycznym założeniu pozyskania przez Polskę dużego wsparcia finansowego na pomoc uchodźcom z Ukrainy, trudniejszą do przeskoczenia barierą może okazać się strukturalna słabość naszego systemu usług publicznych, zwłaszcza w takich obszarach jak zdrowie czy mieszkalnictwo. Występujące od dawna deficyty w dostępności tych usług powodują, że trudno będzie objąć realnym wsparciem prawdopodobnie kilkumilionową grupę nowych „klientów”. Mówiąc w uproszczeniu: nie dysponujemy pokaźną rezerwą lekarzy, pielęgniarek, nauczycieli czy wreszcie lokali komunalnych, aby system usług publicznych przyjął i należycie obsłużył całą rzeszę nowych użytkowników. Co gorsza, tych deficytów nie da się wyeliminować w krótkim czasie, nawet gdyby się miało do dyspozycji duże zasoby finansowe.

Może się więc szybko okazać, że formalne gwarancje dostępności usług publicznych dla przybywających z Ukrainy pozostaną wyłącznie na papierze. Co więcej, problemy w tym obszarze dostarczą argumentów tym siłom politycznym, które będą chciały obwiniać Ukraińców za problemy z dostępem Polaków np. do ochrony zdrowia, przy czym pominą fakt, że problemy te istniały już na długo przed przybyciem uchodźców.

Nie ma idealnych narzędzi, które w krótkim okresie przyniosłyby rozwiązanie tych strukturalnych problemów. Wydaje się jednak, że najpilniejszym wyzwaniem dla władzy centralnej jest nie tylko sprawne transferowanie wsparcia finansowego na poziom lokalny, ale też wdrożenie mechanizmów relokacji wewnętrznej (niezależnie od relokacji w ramach Unii Europejskiej) osób przybywających z Ukrainy. Chodzi o to, aby ciężar udzielania wsparcia został rozłożony pomiędzy samorządy w sposób maksymalnie adekwatny do ich możliwości finansowych, organizacyjnych i technicznych. Widzimy, że ogromna część osób przybywających kieruje się do największych miast. W Warszawie ta liczba sięgnęła już 300 tysięcy ludzi, czyli ponad 20 proc. populacji miasta. To zresztą władze stolicy najgłośniej domagają się uruchomienia mechanizmu relokacji wewnętrznej. Nawet najsprawniej działający samorząd i lokalne organizacje pozarządowe nie będą w stanie zapewnić odpowiedniego wsparcia tak wielkiej liczbie osób.

Wydaje się, że zadanie relokacji wewnętrznej powinno zostać powierzone wojewodom działającym we współpracy z przedstawicielami samorządów. Wszak ustawa pomocowa czyni z wojewodów organ odpowiedzialny za koordynację działań wszystkich organów administracji w związku z udzielaniem pomocy osobom przybywającym z Ukrainy. W dodatku przyznaje im instrument prawny, który można do tego celu wykorzystać, czyli upoważnienie do wydawania poleceń, również organom samorządowym. W praktyce jednak realizacja tego pomysłu wymaga wyeliminowania kilku przeszkód formalno-technicznych, a także uwzględnienia przepisów chroniących prawa osób, które miałyby podlegać relokacji. Trzeba mieć zatem na względzie zwłaszcza:

- Konieczność zachowania dobrowolnego charakteru relokacji – żadna osoba nie powinna być zmuszana do udania się w konkretne miejsce. Osób, które dopiero zostały skazane na porzucenie swoich domów, nie można teraz narażać na stres związany z przymusową zmianą miejsca przebywania. Dobrowolność nie musi natomiast występować po drugiej stronie, czyli po stronie gmin. W obecnych warunkach uzasadnione byłoby zobligowanie gmin przez wojewodów do przyjęcia ustalonej według obiektywnych parametrów liczby osób z Ukrainy, oczywiście przy zapewnieniu adekwatnego wsparcia finansowego.
- Trudności w ustaleniu rzeczywistej liczby osób przebywających w danej lokalizacji – obecne dane dotyczące liczby Ukraińców przebywających w poszczególnych miastach są wyłącznie szacunkowe. Nawet zakończenie procedury przyznawania numerów PESEL nie rozwiąże problemu, ponieważ w rejestrze tym nie znajdzie się informacja na temat miejsca pobytu danej osoby. Można to traktować jako pewne niedopatrzenie w ustawie pomocowej, ale możliwe do naprawienia. Aby ustalić liczebność osób z Ukrainy w poszczególnych gminach, warto by było zobowiązać urzędy do bezpośredniego (np. telefonicznego lub mailowego) kontaktu z poszczególnymi osobami w celu ustalenia ich miejsca pobytu. Takie dane mogłyby zostać następnie wprowadzone przez urząd do rejestru. Oczywiście można liczyć na to, że w części przypadków problem rozwiąże się sam, tj. niektórzy po ustabilizowaniu swojej sytuacji mieszkaniowej po prostu dopełnią obowiązku meldunkowego, zgodnie z przepisami ustawy o ewidencji ludności. Można jednak zakładać, że wiele osób przybywających z Ukrainy nawet nie wie o istnieniu takiego obowiązku. Warto więc, żeby urzędy gmin upowszechniały informacje na ten temat.

- Konieczność opracowania sprawiedliwych i efektywnych zasad relokacji – w optymalnym scenariuszu musiałyby one uwzględniać potencjał gmin w zakresie np. dostępnych lokali, sytuacji na rynku pracy, potencjału instytucji edukacyjnych i zdrowotnych, komunikacji publicznej. W dłuższej perspektywie opracowanie takich zasad jest możliwe. W krótkim czasie można się pewnie ograniczyć do mechanizmu relokacji bazującego na bardziej uproszczonych parametrach, takich jak liczba mieszkańców czy potencjał finansowy danego samorządu. Ważne jednak, by taki mechanizm powstał we współpracy z samorządami i był dla nich przejrzysty.

Wyzwanie długoterminowe: potrzebna polityka integracji

Równoległe z rozwiązywaniem bieżących pilnych problemów musimy już zacząć pracę nad polityką integracji obejmującą wszystkich, którzy nawet po zakończeniu wojny zdecydują się pozostać w Polsce. Jest niemal pewne, że będzie to grupa co najmniej kilkuset tysięcy osób, w najdalej idącym scenariuszu – kilkumilionowa. Dla porównania: według danych GUS z okresu tuż przed pandemią (która wywołała pewien odpływ cudzoziemców) mieszkało w Polsce 2,2 miliona cudzoziemców, w tym 1,4 miliona Ukraińców². W ciągu kilku najbliższych miesięcy liczba obywateli Ukrainy może się co najmniej podwoić, a nawet potroić.

Liczba cudzoziemców rosła w Polsce dynamicznie na przestrzeni ostatnich lat. Imigracja zarobkowa była zjawiskiem, które choć dostrzegane powszechnie, raczej rzadko traktowane było jako wyzwanie wymagające aktywnej polityki państwa. Przyjęło się niejako, że integracja przybywających cudzoziemców nie jest zadaniem publicznym, ale dokonuje się wyłącznie poprzez rynek. Dlatego jedynym zauważalnym elementem jakiegokolwiek polityki migracyjnej władzy centralnej zdawało się dążenie do ograniczania barier administracyjnych wejścia imigrantów na rynek pracy oraz usprawnienia obsługi administracyjnej osób chcących się w Polsce zatrudnić. Towarzyszyło temu niewypowiedziane wprost przekonanie, że obecność imigrantów ma charakter czasowy, związany z obecnymi potrzebami gospodarki, a zatem nie istnieje potrzeba wypracowania rozwiązań służących integracji osób przybywających do Polski.

Ignorowanie zjawiska widać nawet na poziomie oficjalnych dokumentów rządowych. Wciąż nie doczekaliśmy się nie tylko rządowej polityki integracji, ale także szerszej polityki migracyjnej. W zeszłym roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opublikowało projekt dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022*³. Miał być on, wedle rządowego wykazu prac legislacyjnych, przyjęty przez Radę Ministrów w ostatnim kwartale 2021 roku, jednak do tej pory zalega w rządowych szufladach. W obecnej, całkowicie zmienionej sytuacji jego przyjęcie byłoby zresztą pozbawione sensu. Poza tym jakość i kompleksowość tego dokumentu jest raczej ilustracją tego, jak nie należy tworzyć aktów polityki publicznej. Na czterech stronach poświęconych integracji cudzoziemców znajdziemy wyłącznie ogólnikowe cele i kierunki działań. Nie ma tam planu konkretnych zadań ze wskaźnikami realizacji celów oraz harmonogramem i finansowaniem. Brakuje klarownego podziału zadań i sfer odpowiedzialności pomiędzy administracją rządową, samorządy i sektor pozarządowy. Podsumowując: realne oddziaływanie tego dokumentu byłoby najpewniej zerowe.

2 Główny Urząd Statystyczny, *Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19*, Warszawa 2020, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/populacja-cudzoziemcow-w-polsce-w-czasie-covid-19,12,1.html> i <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/aneks-populacja-cudzoziemcow-w-polsce-w-czasie-covid-19,12,2.html> [dostęp dla dalszych cytowań: 25.03.2022].

3 *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022”*, <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2022-id179>.

Zwróćmy też uwagę, że w sierpniu 2021 roku zlikwidowano Departament Analiz i Polityki Migracyjnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a jego zadania rozdzielono na inne departamenty. Wprawdzie przywołana wyżej *Polityka migracyjna* nie wystawiała tej komórce resortu najlepszego świadectwa, ale nie powinno to skłaniać do zarzucenia przez rząd jakichkolwiek prób tworzenia polityki w tym obszarze.

Indolencję władzy centralnej próbowały do pewnego stopnia rekompensować samorządy. Najwięcej uwagi przykuł stworzony z inspiracji prezydenta Pawła Adamowicza gdański *Model Integracji Imigrantów*⁴. To dokument rzeczywiście wyróżniający się pogłębioną diagnozą i jednocześnie bogatym katalogiem konkretnych działań, opracowany wspólnie przez przedstawicieli instytucji samorządowych oraz organizacji pozarządowych, jak i środowiska imigrantów. Można uznać, że zarówno tryb pracy nad tym dokumentem, jak i jego zawartość stanowią pewien wzorzec całościowej i ambitnej lokalnej polityki integracyjnej.

Jednocześnie nie da się ukryć, że po śmierci prezydenta Adamowicza impet we wdrażaniu rozwiązań przewidzianych w *Modelu* spadł. Przyczyniła się do tego zapewne również coraz trudniejsza sytuacja finansowa miasta. W ostatnim raporcie o stanie miasta (za 2020 rok) znajdziemy niewiele informacji na temat postępów we wdrażaniu *Modelu*⁵. Kluczową rolę w realizacji działań inspirowanych *Modelem* odgrywa Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek (CWII), które zajmuje się m.in. udzielaniem porad prawnych, organizowaniem lekcji języka polskiego, wsparciem psychologicznym, doradztwem zawodowym czy organizowaniem warsztatów dla szkół, urzędników i pracodawców⁶. CWII nie jest jednostką organizacyjną miasta, ale stowarzyszeniem o statusie organizacji pożytku publicznego, które realizuje zadania zlecane przez miasto, jak również pozyskuje środki unijne czy fundusze prywatne, w tym dochody z tzw. 1 proc. PIT.

Pewne sukcesy gdańskiego *Modelu* nie zmieniają ogólnej oceny, że zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym polityka integracyjna jest w powijakach. Trzeba ją budować niemal od zera, bazując na rozwiązaniach państw bardziej doświadczonych w tej sferze, ale również diagnozie siły i słabości polskiej administracji. Oba te źródła inspiracji podpowiadają, że skuteczna polityka integracyjna musi się oprzeć na wielopoziomowym współzarządzaniu, czyli partnerskiej współpracy i racjonalnym podziale pracy w trójkącie: administracja rządowa (centralna i terenowa) – samorząd – organizacje społeczne. Jak ten ogólny postulat przełożyć na praktyczne rozwiązania? Poniżej rozważamy kilka wyjściowych metod, z zastrzeżeniem, że nie składają się one jeszcze na całościową wizję nowej polityki integracyjnej.

Poziom centralny – czy potrzebujemy ministerstwa integracji?

Deficytu wizji i zdolności do tworzenia polityki integracyjnej na poziomie centralnym nie da się wyeliminować w krótkim czasie. Punktem wyjścia musi być jednak wyraźne rozpoznanie i zdefiniowanie integracji imigrantów jako obszaru polityki publicznej i odpowiedzialności rządu. Dziś ustawa o działach administracji rządowej określająca zadania poszczególnych ministrów wspomina tylko o „integracji obywatelskiej i społecznej osób należących do mniejszości” (narodowych i etnicznych) jako zadaniu

4 *Model Integracji Imigrantów*, Urząd Miejski w Gdańsku, Gdańsk 2016, <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/20170691578/model-integracji-imigrantow.pdf>.

5 Urząd Miasta Gdańska, *Raport o stanie Miasta Gdańska za 2020*, Gdańsk 2021, <https://download.cloudgdansk.pl/gdansk-pl/d/202105170583/raport-o-stanie-miasta-gdanska-za-2020-rok.pdf>.

6 Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek, <https://cwii.pl>.

mieszczącym się w ramach szerokiego działu „wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne”. Obecnie ten dział znajduje się w kompetencjach MSWiA i, jak już zauważyliśmy, nie jest przez to ministerstwo traktowany z odpowiednią atencją.

Państwa europejskie o bogatszych doświadczeniach w zakresie polityki integracyjnej zdają się podchodzić do tego obszaru z większą uwagą. W wielu przypadkach jest to równoznaczne z powołaniem osobnego ministerstwa integracji.

Tabela. Odpowiedzialność za politykę integracyjną w wybranych państwach UE

Państwo	Odpowiedzialność za politykę integracyjną w ramach rządu
Austria	W obecnym rządzie austriackim polityka integracyjna jest połączona ze sprawami kobiet, rodzin oraz mediów pod kierownictwem jednego ministra funkcjonującego w Urzędzie Kanclerskim. Wcześniej sprawy polityki integracyjnej włączone były w sferę kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Europejskich. Ponadto ważną rolę odgrywa rządowa agencja – Austriacki Fundusz Integracji, który zajmuje się m.in. wsparciem w zakresie kursów językowych, a także integracji zawodowej i społecznej imigrantów.
Dania	Duńskie Ministerstwo Imigracji i Integracji – wspomagane przez Agencję Integracji oraz Urząd Imigracyjny – kształtuje politykę w obszarach takich jak: prawo pobytu, obywatelstwo, integracja, zatrudnienie imigrantów, wsparcie społeczne, edukacja, a także zapobieganie radykalizacji czy ekstremizmowi wśród społeczności imigranckich.
Irlandia	W irlandzkim rządzie funkcjonuje Ministerstwo do spraw Dzieci, Równości, Niepełnosprawności oraz Młodzieży. Sprawy związane z procedurami migracyjnymi znajdują się w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Narodowego Biura Imigracyjnego.
Szwecja	Obecnie sprawy integracji (również migracji i kwestie azylowe) są prowadzone przez Ministra Integracji i Migracji. Choć minister pozostaje samodzielnym członkiem rządu, to nie kieruje osobnym ministerstwem, lecz działa w strukturze Ministerstwa Sprawiedliwości. Jest to rozwiązanie specyficzne dla szwedzkiego systemu rządzenia, gdzie w ramach jednego ministerstwa może funkcjonować nawet kilku członków rządu odpowiedzialnych za poszczególne sfery polityki publicznej. Ważną rolę w realizacji polityki migracyjnej odgrywa ponadto podległa rządowi Agencja Migracji.

Źródło: Opracowanie własne.

Powołanie ministerstwa integracji nie jest koniecznością ani gwarancją dobrej polityki w tym obszarze. Wydaje się jednak, że pewnym minimum byłoby wyodrębnienie integracji jako osobnego działu administracji rządowej i rozpisanie szczegółowych elementów tego obszaru, takich jak:

- kształcenie językowe;
- wsparcie integracji zawodowej, tj. ułatwianie wchodzenia na rynek pracy i nabywania kwalifikacji potrzebnych na rynku;
- polityka społeczna, w tym wsparcie rodzin i wychowania dzieci;
- zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej;
- przeciwdziałanie dyskryminacji i napięciom na tle narodowościowym czy etnicznym;
- pomoc prawna na rzecz imigrantów.

Wydaje się, że te zadania powinny być wyraźnie oddzielone od spraw związanych z obsługą administracyjną procesów migracyjnych czy kwestią przyznawania ochrony międzynarodowej i szerzej – ustalania formalnego statusu osób przybywających do Polski. Oczywiście te obszary w pewnej mierze na siebie zachodzą i będą wymagały koordynacji, ale polityka integracyjna powinna zyskać uznanie jako samodzielny, odrębny obszar odpowiedzialności. W tym scenariuszu, nawet jeśli nie powołamy specjalnego ministerstwa integracji, trudno będzie sobie wyobrazić pozostawienie tej polityki w gestii MSWiA, które nie posiada kompetencji ani doświadczenia w zakresie integracji imigrantów.

Zmianom wewnątrz struktur rządowych powinno towarzyszyć otwarcie na dopływ wiedzy i kompetencji ze strony środowisk samorządowych, naukowych, eksperckich i pozarządowych. Nie wystarczy przy tym powołanie (często fasadowej) rady doradczej, ale konieczne jest realne włączenie aktorów zewnętrznych w tworzenie i programowanie polityki państwa. Być może wspomniane środowiska powinny wręcz przejąć rolę wiodącą w tym procesie, przy czym zarazem mogłyby korzystać z ministerialnego wsparcia technicznego i politycznego.

Jaka polityka integracyjna – doświadczenia innych

O ile założenia, cele i podstawowe wskaźniki sukcesu polityki integracyjnej muszą zostać określone w krajowych dokumentach wspartych odpowiednim ustawodawstwem, o tyle konkretne zadania na poziomie operacyjnym powinny być wdrażane przede wszystkim na poziomie lokalnym. Kluczem wydaje się zbudowanie lokalnych klastrów integracji, skupiających instytucje administracji rządowej, samorządów i organizacji społecznych. Chodzi o skupienie na pokładzie wszystkich partnerów, którzy mogą w obrębie swoich zadań i kompetencji wspierać skuteczną integrację w sposób skoordynowany z innymi partnerami. Praktyka innych państw europejskich dostarcza przykładów tego typu podejścia, z wiodącą rolą wspólnot lokalnych.

Szwecja

Szwecja należy do państw o najdłuższej historii polityk integracyjnych, które przechodziły na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wiele zmian. Obecne ramy instytucjonalne stworzono po kryzysie uchodźczym lat 2015–2016. Punktem wyjścia jest mechanizm centralnej relokacji uchodźców na zasadzie regionalnych kwot ustalanych przede wszystkim na podstawie analizy sytuacji na rynku pracy i wielkości regionów. Następnie władze regionalne (samorządowe) dokonują relokacji pomiędzy gminy, które mają obowiązek zakwaterowania przydzielonej liczby osób. Towarzyszy temu oczywiście finansowanie z budżetu centralnego według prostej reguły, tj. określona kwota na każdą osobę, która została przyjęta na obszarze danej gminy. Pieniądze trafiają do gmin niezależnie od środków, które przyznawane są każdemu uchodźcy. Od niedawna niektóre obszary uznane za narażone na trudną sytuację społeczno-ekonomiczną są wyłączone z tego mechanizmu. Innymi słowy, uchodźcy wciąż mają prawo się tam osiedlić, ale bez prawa uzyskania wsparcia finansowego⁷.

Mechanizm centralny koncentruje się na rozlokowaniu uchodźców na obszarze całego kraju i zapewnieniu im miejsca zamieszkania. Włączenie przybywających osób w krwiobieg społeczny i gospodarczy to już zasadniczo domena władz samorządowych i dysponują one szeroką swobodą w realizacji tego typu zadań. Pojawiają się zatem inicjatywy rozwijane lokalnie. Przykładowo: w Göteborgu zawiązano partnerstwo między rządową agencją do spraw zatrudnienia a samorządowymi instytucjami

⁷ H. Emilsson, K. Öberg, *Housing for Refugees in Sweden: Top-Down Governance and its Local Reactions*, „Journal of International Migration and Integration”, 29 czerwca 2021, s. 1–19, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-021-00864-8>.

odpowiedzialnymi za edukację dorosłych, pomoc społeczną oraz sprawy mieszkaniowe. Współpraca pozwala synchronizować wysiłki wszystkich instytucji na rzecz lepszej integracji uchodźców⁸.

Włochy

We Włoszech już od 2002 roku funkcjonuje krajowy model integracji SPRAR (obecnie SAI) wypracowany wspólnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stowarzyszenie Gmin Włoskich⁹. Mimo że został opracowany centralnie, opiera się na formule zdecentralizowanej. Gminy dobrowolnie przystępują do programu i uzyskują dotacje na rozwijane lokalnie programy integracyjne realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ramach tych programów gminy (wraz z partnerami społecznymi) mogą wybrać zarówno konkretne typy usług przeznaczonych dla uchodźców, jak i grupy, do których wsparcie będzie adresowane (dzieci, samotne matki etc.). Oferowane wsparcie może obejmować zakwaterowanie, lekcje języka włoskiego, poradnictwo prawne, pomoc psychologiczną czy udział w aktywnościach kulturalnych bądź edukacyjnych, a także pomoc w nabywaniu kwalifikacji. Po kryzysie uchodźczym w 2014 roku SPRAR uzupełniono o sieć specjalnych centrów recepcyjnych prowadzonych przez organizacje społeczne i prywatnych kontraktorów – nadzorowanych przez administrację rządową¹⁰.

Wielka Brytania

Podobnie jak wiele innych obszarów działalności państwa, także polityka przyjmowania i integracji uchodźców w dużym stopniu bazuje w Wielkiej Brytanii na rozwiązaniach quasi-rynkowych z istotną rolą sektora prywatnego. Punktem wyjścia jest centralny system relokacji wewnętrznej uchodźców zarządzany przez Home Office, czyli brytyjski resort spraw wewnętrznych. Początkowo samorządy lokalne odgrywały główną rolę w zapewnianiu uchodźcom podstawowych usług, zwłaszcza zakwaterowania. Działając w regionalnych konsorcjach, zawierały z Home Office kontrakty na organizowanie miejsc pobytu uchodźców.

Po kilku latach, szukając oszczędności, rząd brytyjski zdecydował się jednak zmienić reguły systemu. Obecny model COMPASS opiera się na rządowych przetargach na zarządzanie systemem rozlokowania i zakwaterowania uchodźców, w których to przetargach biorą udział prywatni kontraktorzy. Kraj został podzielony na regiony, za które odpowiada jedna firma wyłoniona w przetargu. Ma ona obowiązek zorganizować zakwaterowanie przydzielonej liczbie uchodźców, czy to poprzez porozumienie z władzami lokalnymi i korzystanie z ich zasobów lokalowych, czy to przez umowy z prywatnymi właścicielami nieruchomości.

Model COMPASS bywa często krytykowany jako kolejny w Wielkiej Brytanii przykład nadmiernego urynkowienia w sferze zadań publicznych. Szczególnie krytycznie ocenia się zdominowanie rynku mieszkań dla uchodźców przez kilku wielkich graczy, ale także szacunkowo większe koszty po stronie publicznej niż w przypadku programu prowadzonego samodzielnie przez władze lokalne. Przykładowo: w Glasgow szacowano, że kwota trafiająca do prywatnego kontraktora jest dwukrotnie wyższa niż

8 S. Brorström, A. Diedrich, *Boundaries of collaboration—the case of a temporary housing complex for refugees in Sweden*, „Public Management Review”, 18 listopada 2020, s. 1–22, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2020.1846767>.

9 N. Meer, C. Dimaio, E. Hill, M. Angeli, K. Öberg, H. Emilsson, *Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the „local”*, „Comparative Migration Studies” 2021, nr 9 (1), s. 1–17, <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-020-00209-x>.

10 A. d'Angelo, *Refugees' reception in Italy: past and present of a humanitarian crisis*, w: A. Petroff, G. Milios, M. Perez (red.), *Refugees on the move: political, legal and social challenges in times of turmoil*, Barcelona 2018.

wydatki w okresie, kiedy to samorządy odpowiadały za organizowanie zakwaterowania uchodźców¹¹. Pojawiają się też zarzuty co do standardów lokali zapewnianych przez prywatnych kontraktorów.

Niemcy

Niemieckie rozwiązania przyjęte w okresie kryzysu uchodźczego w latach 2015–2016 opierają się w punkcie wyjścia na centralnym mechanizmie rozlokowania uchodźców pomiędzy kraje związkowe (landy) na podstawie kryterium liczby ludności i potencjału dochodowego poszczególnych landów. Na poziomie landowym zostały utworzone centra recepcyjne, do których uchodźcy trafiali w pierwszej kolejności i gdzie dokonywano czynności związanych z rejestracją bądź sprawdzeniem stanu zdrowia. Tam też przeprowadzano procedurę związaną z zakwalifikowaniem uchodźców do jednej z grup, tj. osób z perspektywą pozostania w kraju czy osób bez takiej perspektywy (przybywających z tzw. krajów bezpiecznych).

W następnym kroku wsparciem uchodźców zajęły się już władze lokalne (gminne). Narzędziem kontroli liczby przybywających osób i zapobiegania nadmiernemu obciążeniu wspólnot lokalnych stał się mechanizm *Zuzugstopp*, pozwalający gminie na wprowadzenie zakazu dalszego osiedlania się imigrantów w sytuacji, gdy zapewnienie im odpowiedniego wsparcia zaczyna przekraczać organizacyjne możliwości tej gminy. Ten instrument został po raz pierwszy uruchomiony przez kilka gmin w Dolnej Saksonii¹².

Polityka integracyjna wobec osób, które uzyskały możliwość pozostania w Niemczech, jest realizowana w formule wielopoziomowej. Podstawowym narzędziem są kursy językowe finansowane przez centralny Urząd do spraw Migracji i Uchodźców (BAMF) na zasadzie voucherowej – uprawnione osoby mogą korzystać z wybranych przez siebie szkół i kursów językowych, za które płaci BAMF. Rozwiązania w zakresie polityki mieszkaniowej różnią się pomiędzy krajami związkowymi, przy czym generalnie zakwaterowanie uchodźców leży w gestii władz lokalnych, które w tym celu niekiedy zawierają porozumienia międzygminne w sprawie wspólnego zarządzania dostępnymi lokalami komunalnymi, np. w obrębie jednego powiatu.

Po zakończeniu procedur związanych z nadaniem statusu uchodźcy co do zasady pomoc mieszkaniowa się kończy i osoby, które korzystały z komunalnego zakwaterowania, są zobligowane do znalezienia sobie mieszkania na rynku prywatnym, bez obowiązku dodatkowej pomocy ze strony gminy, z wyjątkiem jednorazowego dodatku na sfinansowanie kosztów urządzenia się. W praktyce jednak niektóre samorządy ułatwiają uchodźcom pozostanie w miejscach zakwaterowania, które zajmowali w oczekiwaniu na zakończenie procedur.

Wsparcie socjalne przysługuje w okresie maksymalnie pierwszych 15 miesięcy pobytu. Osoby, które opuściły centra recepcyjne i udały się do miejsc zamieszkania organizowanych przez samorządy, otrzymują zasiłek na finansowanie kosztów utrzymania. W pozostałym zakresie wsparcie zależy od decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym i możliwości finansowych poszczególnych samorządów. Po uregulowaniu statusu danej osoby przestaje ona podlegać ustawie azylowej i „wpada” do zwykłego systemu pomocy społecznej.

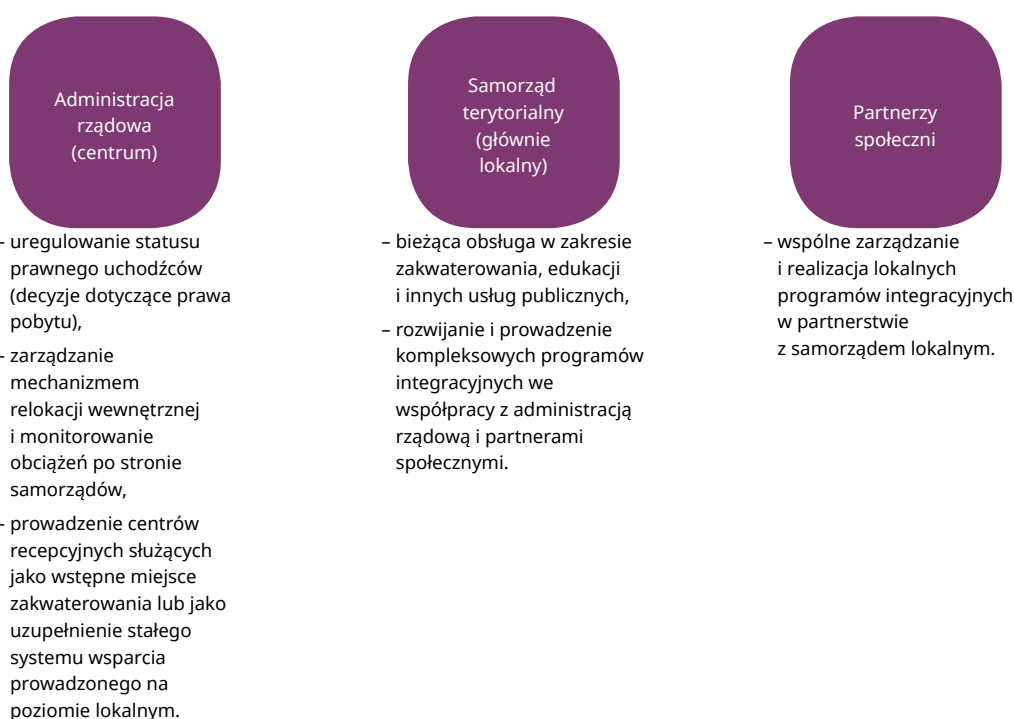
11 E. Hill, N. Meer, T. Peace, *The role of asylum in processes of urban gentrification*, „The Sociological Review” 2021, nr 69 (2), s. 259–276, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0038026120970359>.

12 J.E. Chemin, A.K. Nagel, *Reception Policies, Practices and Responses – Germany Country Report*, 15 marca 2020, <https://zenodo.org/record/3711526>.

Lokalne i regionalne różnice dotyczą również organizacji edukacji dla dzieci uchodźców. Samo prawo do edukacji jest gwarantowane od pierwszego dnia pobytu, ale sposób organizowania kształcenia nie został ujednoczony. Szkoły samodzielnie decydują np. o tym, czy dzieci uchodźców umieścić od razu w zwykłych klasach z niemieckimi uczniami, czy też stworzyć równoległe „klasy powitalne”, gdzie początkowo uczą się wyłącznie dzieci świeżo przybyłe do kraju¹³.

Wielopoziomowe współzarządzanie integracją – jak to zrobić?

Już wstępna analiza rozwiązań w państwach o większym doświadczeniu w zarządzaniu integracją imigrantów pokazuje bogactwo modeli instytucjonalnych, ale mających wspólny mianownik w postaci podejścia wielopoziomowego, czyli próby mobilizowania szerokich koalicji aktorów publicznych i społecznych. Towarzyszy temu dość klarowny podział głównych sfer odpowiedzialności, który został zarysowany na schemacie poniżej:



W ramach tego podziału pracy możliwych jest wiele szczegółowych mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych, które można wdrażać na poziomie lokalnym. Powinniśmy przy tym unikać podejścia narzucającego określony model integracji z centrum, a stawiać raczej na umożliwienie rozwijania lokalnych inicjatyw i programów z silnym wsparciem finansowym centrum. W tym celu można promować tworzenie lokalnych wspólnot (klastrów) integracji, które będą platformą współpracy międzysektorowej i rozwijania lokalnych programów integracji. Można je lokować zwłaszcza na poziomie miast na prawach powiatu oraz powiatów. Kto powinien w nich uczestniczyć i co może do nich wnieść? Pewne wskazówki przedstawia schemat poniżej:

¹³ J. Bogumil, J. Hafner, A. Kastilan, *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es und wie kann man sie lösen*, Stiftung Mercator 2017.

LOKALNE KLASTRY INTEGRACJI					
Uczestnicy	Administra- cja rządowa: rząd, wojewo- dowie, agen- cje rządowe	Powiat: służby zatrudnienia, centra pomocy rodzinie, pla- cówki ochrony zdrowia	Gmina (w tym: ośrodki pomo- cy społecznej, szkoły, insty- tucje kultury, spółki komu- nalne)	Organizacje społeczne	Przedstawicie- le imigrantów
Co mogą wnieść?	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnie- nie finan- sowania i infrastruk- tury, • Zarządzanie systemem relokacji wewnętrz- nej, • Wsparcie przy dosto- sowywaniu ram praw- nych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie i organizowa- nie kursów językowych, • Poradnic- two prawne i zawodowe, pomoc w prze- kwalifikowa- niu, • Wsparcie ro- dzin i zapew- nienie opieki zdrowotnej. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnie- nie usług z zakresu pomocy spo- łecznej i edu- kacji, • Udostępnia- nie zasobów lokalowych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pomoc w diagno- zowaniu potrzeb i docie- raniu do osób wyma- gających wsparcia, • Prowa- dzenie lokalnych centrów integracji oraz kon- kretnych działań integracyj- nych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informacje o realnych potrzebach i aktualnej sytuacji spo- łeczności.
↓					
LOKALNE PROGRAMY INTEGRACJI					

Przy opracowywaniu lokalnych programów integracji niewątpliwie warto wykorzystać doświadczenia istniejących już w polskim prawie instrumentów wsparcia uchodźców. Chodzi zwłaszcza o przewidziane w ustawie o pomocy społecznej indywidualne programy integracji (IPI), za których realizację odpowiadają powiatowe centra pomocy rodzinie. IPI obejmują wypłatę świadczeń pieniężnych (od 446 zł do 1175 zł miesięcznie), wsparcie pracowników socjalnych czy poradnictwo. Maksymalny czas realizacji IPI to rok. Praktyka funkcjonowania tego instrumentu spotyka się z krytyką typową dla wielu form pomocy społecznej – instytucjom pomocy społecznej brakuje zasobów, pracowników i kompetencji do pracy z cudzoziemcami, zaś tak krótki czas realizacji programu nie pozwala na rzeczywiste usamodzielnienie się osoby objętej pomocą. Nie istnieją też bardziej szczegółowe standardy realizacji IPI. To jasne, że powiatowe centra pomocy rodzinie nie poradzą sobie w tej formule z obsługą ogromnej liczby nowych uchodźców, więc potrzebne jest wypracowanie nowego modelu integracji. Niemniej jednak doświadczenia płynące z realizacji IPI warto mieć na uwadze i wykorzystać je przy tworzeniu lokalnych programów integracji.

W realizacji lokalnych programów integracji warto rozwijać instrumenty i mechanizmy wykraczające poza standardowe formy działania, np.:

- **Większe wykorzystanie potencjału sektora pozarządowego poprzez upowszechnienie modelu pozarządowych centrów integracji, takich jak gdańskie Centrum Wsparcia Imigrantów i Imigrantek.** Szczególnie w większych miastach, gdzie potencjał sektora pozarządowego jest większy, gros zadań związanych z integracją (np. poradnictwo prawne i zawodowe, pomoc psychologiczna, organizowanie inicjatyw kulturalnych i edukacyjnych) można w znacznym stopniu powierzyć centrom tworzonym przez organizacje pozarządowe i finansowanym z dotacji udzielanych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Takie instytucje mogłyby też częściowo bazować na finansowaniu społecznościowym.
- **Ułatwienie osobom z Ukrainy zatrudnienia w instytucjach i placówkach realizujących działania integracyjne.** Wiele form wsparcia i integracji można będzie realizować skuteczniej, jeśli działania instytucji rządowych czy samorządowych będą wspomagane przez osoby bezpośrednio wywodzące się ze środowiska imigrantów. Ustawa pomocowa tymczasowo stwarza takie możliwości. Przykładowo: umożliwia zatrudnienie na stanowisku pomocy nauczyciela w szkole samorządowej osób niemających obywatelstwa polskiego, jeżeli posiadają znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w stopniu umożliwiającym pomoc uczniowi, który nie zna języka polskiego albo zna go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki. Można też zatrudniać osoby przybyłe z Ukrainy bez znajomości języka polskiego jako wychowawców, pedagogów bądź psychologów w instytucjach pieczy zastępczej. To bardzo dobry kierunek, ale być może warto rozważyć dalej idące ułatwienia. Obsługa spraw związanych ze wsparciem uchodźców przez urzędy administracji rządowej i samorządowej stanie się bardziej efektywna, jeśli urzędy będą korzystały z pomocy osób wywodzących się z grona, do którego wsparcie jest adresowane. Tymczasem zarówno ustawa o służbie cywilnej (w odniesieniu do administracji rządowej), jak i ustawa o pracownikach samorządowych wymagają przy zatrudnianiu cudzoziemców wylegitymowania się dokumentem potwierdzającym znajomość języka polskiego. To dla obecnie przybywających uchodźców wymóg nie do spełnienia. Warto rozważyć jego złagodzenie poprzez umożliwienie zatrudnienia osób, które nie dysponują certyfikatem językowym, ale przynajmniej podjęły naukę języka polskiego.
- **Dopuszczenie różnych modeli instytucjonalnych realizacji usług na rzecz uchodźców (elastyczność).** Przykładowo: wsparcie nauki języka polskiego można organizować w formule kursów prowadzonych bezpośrednio przez instytucje samorządowe, ale także przez organizacje pozarządowe czy wreszcie prywatne placówki kształcenia na zasadzie voucherowej (jak w Niemczech). Chodzi o to, aby wybór konkretnego modelu nie był narzucony odgórnie, lecz stanowił przedmiot decyzji lokalnej wspólnoty integracji oraz opierał się na lokalnych uwarunkowaniach i możliwościach.

Wydaje się, że powinniśmy unikać dążenia do zapewnienia w całym kraju w pełni ujednoliconego standardu usług, które w ramach programów integracji należy zapewnić. O ile ustalenie minimalnego standardu wraz z zapewnieniem jego finansowania ze środków centralnych wydaje się oczywiste, o tyle w pozostałym zakresie programy integracyjne powinny być kształtowane lokalnie oraz dostosowane do potrzeb i charakterystyki grupy uchodźców znajdujących się na danym terenie. W skład pakietu minimum powinny wejść:

- zapewnienie zakwaterowania w początkowym okresie pobytu do czasu usamodzielnienia się;
- zapewnienie podstawowego wsparcia potrzeb materialnych, najlepiej poprzez świadczenie pieniężne;
- umożliwienie bezpłatnej nauki języka polskiego;
- dostęp do poradnictwa prawnego i zawodowego;
- prawo do edukacji i opieki zdrowotnej (jak to przewiduje już dziś ustawa pomocowa).

Nie da się ukryć, że największym wyzwaniem będzie realizacja pierwszego elementu, czyli zapewnienia miejsca zakwaterowania. Dziś obserwujemy niezwykle społeczne zaangażowanie i masowy ruch udostępniania lokali prywatnych na potrzeby uchodźców. To jednak z natury rozwiązanie tymczasowe. Jeżeli sytuacja wojenna będzie się przedłużała, staniemy przed dylematem, co dalej. Rezerwy publiczne mamy skąpe. Polska od lat cierpi na „głód mieszkaniowy”, a samorządom brakuje środków na rozwój gminnego zasobu mieszkaniowego. Nie do realizacji jest zatem w Polsce model szwedzki czy niemiecki, gdzie kwestia zapewnienia mieszkania uchodźcom spoczywa w zasadzie wyłącznie na barkach samorządów. Potrzebujemy wieloelementowego systemu zbudowanego według zasady „wszystkie ręce na pokład”. Wśród kluczowych działań, które w krótkim terminie mogą nieco zwiększyć dostępność mieszkań dla uchodźców, można zaproponować:

- Zobligowanie instytucji publicznych na każdym poziomie (od gmin po centralne organy administracji rządowej i spółki oraz fundacje kontrolowane przez państwo) do inwentaryzacji i udostępnienia lokali, które są możliwe do zamieszkania albo mogą być przystosowane do tego celu w krótkim czasie. Taka baza mieszkaniowa mogłaby służyć lokalnym wspólnotom integracji. Nie możemy się ograniczać wyłącznie do komunalnych zasobów gmin, które są dalece niewystarczające.
- Należy – w ramach Funduszu Pomocy BGK – znacząco zwiększyć środki dostępne dla gmin w ramach Funduszu Dopłat współfinansującego inwestycje w mieszkania komunalne. Należy też dopuścić pełne, a nie tylko częściowe finansowanie tych inwestycji z Funduszu.
- Uzupełniająco można rozważyć wprowadzenie systemu voucherowego, czyli częściowego dofinansowania kosztów najmu na rynku prywatnym, przy czym to rozwiązanie może być bardzo kosztowne i niesie za sobą pewne ryzyko nadużyć, więc wymagałoby systemu kontroli.

Program minimum powinien zaś być finansowany na zasadzie subwencji ze środków centralnych (a nie dotacji na konkretne działania) przyznawanej w przeliczeniu na liczbę osób nim objętych. Dlatego tak ważne jest zapewnienie przez rząd systemu relokacji wewnętrznej zapewniającego równocześnie informację na temat liczby osób przebywających w poszczególnych gminach.

Kluczowym dylematem polityk integracyjnych będzie określenie zakresu i długości trwania rozmaitych form wsparcia. Decyzja w tej sprawie jest oczywiście zawsze wypadkową możliwości finansowych oraz rozstrzygnięć natury politycznej. Nie uciekniemy z pewnością od dyskusji i kontrowersji, które obecne są od dawna w debacie publicznej w innych państwach europejskich. Po dzisiejszym przyływie entuzjazmu i otwartości czeka nas wiele dyskusji podgrzewanych opiniami o rzekomych przywilejach uchodźców. W optymistycznym scenariuszu możemy te dyskusje przekuć na szerszą refleksję na temat naszego modelu państwa dobrobytu. Musimy wreszcie zacząć rozmawiać o przyczynach i sposobach wyeliminowania deficytu mieszkań komunalnych albo niewydolności systemu opieki zdrowotnej czy edukacji. W scenariuszu negatywnym wszelkie elementy wsparcia publicznego uchodźców będą coraz częściej postrzegane jako wręcz dyskryminujące tzw. zwykłych Polaków.

Ta dyskusja będzie o tyle trudna, że polskie państwo dobrobytu w swoich założeniach nie sprzyja rzeczywiście hojnej i troskliwej polityce wobec uchodźców. Choćby w kwestii zapewnienia zakwaterowania trudno porównywać Polskę np. ze Szwecją, gdzie państwo ma i realizuje obowiązek zapewnienia dachu nad głową wszystkim. Wsparcie mieszkaniowe uchodźców nie jest tam więc rozwiązaniem ponadstandardowym, ale oznacza po prostu włączenie uchodźców do systemu powszechnego. Musimy więc włączyć politykę integracyjną w szerszą refleksję na temat naszego *welfare state*.

Podsumowanie

Za sprawą niezwyklej społecznej mobilizacji udało się zamaskować brak zorganizowanego przez państwo z wyprzedzeniem systemu przyjęcia dużej liczby uchodźców z Ukrainy. Ustawa pomocowa daje chwilę wytchnienia i pozwala na załatwienie najpilniejszych problemów. Musimy jednak już teraz rozpocząć przygotowania do długiego procesu zapewniania osobom przybywającym z Ukrainy długoterminowego wsparcia. Byłoby łatwiej, gdyby rząd nie przespał ostatnich kilku lat, ignorując potrzebę wypracowania polityki integracji cudzoziemców, których przecież przybywało w szybkim tempie. Byłoby łatwiej, gdyby centralistyczna polityka wobec samorządów nie ograniczyła zdolności tychże do radzenia sobie z takimi nagłymi wyzwaniami.

Warto przypominać i rozliczać wieloletnie zaniedbania, ale jeszcze ważniejsze jest dziś podjęcie próby ich naprawienia. W krótkim okresie najpilniejszym zadaniem do realizacji, głównie przez władzę centralną, jest stworzenie wyjściowych warunków do prowadzenia polityki integracyjnej. Chodzi zwłaszcza o opracowanie mechanizmu rozlokowania uchodźców wewnątrz naszego kraju, aby racjonalnie rozłożyć obciążenia z tym związane i nie spowodować załamania systemów opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej czy sytuacji mieszkaniowej.

W dalszej perspektywie potrzebujemy zdecentralizowanej polityki integracyjnej z silną rolą sektora pozarządowego. Kierując się bogatymi doświadczeniami innych państw europejskich, musimy wykorzystać potencjał współpracy administracji rządowej, samorządowej i organizacji społecznych przy tworzeniu polityk integracyjnych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań i możliwości, ale wspieranych – zwłaszcza finansowo – z poziomu centralnego. Skala wyzwania jest na tyle duża, że żaden z aktorów publicznych działając w pojedynkę, nie będzie w stanie mu sprostać. Potrzebne są lokalne klastry integracji, które połączą i skoordynują wysiłek różnych podmiotów publicznych i społecznych.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Jako ekspert organizacji międzynarodowych do spraw reform administracji publicznej od 2014 roku pracuje m.in. w Armenii, Albanii, Czarnogórze, Kosowie, Macedonii, Serbii, Turcji, Bośni i Hercegowinie, a także Ukrainie. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej w Instytucie Zarządzania Lokalnego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Wiedniu (2014–2015). *Visiting professor* w Centrum Badań Porównawczych nad Rozwojem Metropolitalnym na Georgia State University w Atlancie (2019).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-46-8