



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Jak kolejki zabijają solidarność. Dlaczego bez poprawy dostępu do usług społecznych nie będzie skutecznej polityki integracyjnej cudzoziemców

Komentarz

Paweł Marczewski

Autor dziękuje za wnikliwą lekturę i konsultację pierwotnej wersji tekstu Annie Dąbrowskiej (Stowarzyszenie Homo Faber), prof. Maciejowi Duszczykowi (Ośrodek Badań nad Migracjami), prof. Stanisławie Golinowskiej (Instytut Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych), Zofii Grudzińskiej (Fundacja Przestrzeń dla Edukacji), Igorowi Horków (przemyski Związek Ukraińców w Polsce), Agnieszce Kosowicz (Fundacja Polskie Forum Migracyjne), Leszkowi Loszy (Centrum Inicjatyw Społecznych w Gliwicach) i Karolinie Sydow (Fundacja Centrum Badań Migracyjnych oraz Migrant Info Point w Poznaniu).

Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę, kiedy przez granicę z Polską zaczęły przybywać tysiące osób szukających schronienia przed wojną, w polskich mediach społecznościowych szybko

pojawiły się treści powielające kremlowską dezinformację. Ich celem było osłabienie gotowości do niesienia pomocy uchodźcom i podsycanie konfliktów między społeczeństwem przyjmującym a osobami zmuszonymi do migracji. Próbam zniszczenia solidarności za pomocą fake newsów może przeciwstawić się tylko dobrze przygotowane i doinformowane społeczeństwo.

Nieprzypadkowo wiele z tych jętrzących treści dotyczyło dostępności usług publicznych. Na różnych platformach publikowana była na przykład grafika zestawiająca rzekome „przywileje” ukraińskich matek z ułatwieniami i świadczeniami przysługującymi polskim obywatelkom. Poza świadczeniem w ramach programu Rodzina 500+ ukraińskie matki miały otrzymywać mieszkania socjalne „w ciągu kilku tygodni”, dodatkowo Polski Fundusz Rozwoju miał przekazać ukraińskim

rodzinom za darmo i poza kolejnością 650 nowych mieszkań, a wszystkie osoby z Ukrainy miały być dodatkowo uprawnione do świadczenia w wysokości 40 złotych dziennie na osobę¹.

O ile licznych doniesień o poszczególnych przypadkach, kiedy to osoba z Ukrainy miała zostać w przychodni obsłużona poza kolejnością czy ukraińskie dziecko miało zostać przyjęte do dobrej szkoły kosztem dziecka polskiego, nie sposób sprawdzić (i to jest ich podstawową siłą perswazyjną), o tyle wspomniane zestawienie dość łatwo sfalsyfikować. 40 złotych dziennie przysługiwało **polskim** obywatelom goszczącym u siebie osoby z Ukrainy i nie było wypłacane bezpośrednio przymusowym migrantom. Według różnych szacunków zdecydowana większość osób z Ukrainy, które schroniły się w Polsce, mieszka bezpłatnie u znajomych (głównie ukraińskich obywateli, którzy już wcześniej przebywali na stałe w Polsce), wynajmuje mieszkania na rynku nieruchomości lub jest goszczona przez Polaków². Mieszkanie komunalne uzyskiwane przez ukraińskie rodziny w ciągu maksymalnie kilku tygodni to zatem użyteczny propagandowy mit. Należy również pamiętać, że wsparcie w ramach celowanych instrumentów miało charakter czasowy. Przykładowo: bezpłatna komunikacja zakończyła się w czerwcu i lipcu, a możliwość refundacji kosztów pobytu uchodźców wojennych z Ukrainy w prywatnych domach lub mieszkaniach została ograniczona do 120 dni. Kończą się również dopłaty rządu i samorządów do punktów masowego tymczasowego zakwaterowania.

Istotne jest jednak pytanie, dlaczego kwestie usług mieszkaniowych, ochrony zdrowia czy edukacji zostały uznane przez autorów fake newsów

1 A. Mierzyńska, *Kremłowska wojna informacyjna: osłabić solidarność Polaków i obarczyć USA winą za wojnę*, OKO.press, 14 marca 2022, <https://oko.press/kremłowska-wojna-informacyjna-oslabic-polakow-i-obarczyc-wina-usa/> [tu i dalej dostęp: 12.10.2022].

2 Zob. raport M. Bukowski, M. Duszczyk (red.), *Gościna Polska 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie?*, <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2022/06/Raport-Goscinna-Polska-2022.pdf>, s. 46.

i powielających je w mediach społecznościowych influencerów za ważną część antyukraińskiej kampanii dezinformacyjnej. Częstotliwość powielania tych treści wskazuje, że zostały uznane za skuteczne narzędzie podkopywania solidarności polskiego społeczeństwa z przymusowymi migrantami.

Wybór tego tematu jako jednego z głównych motywów kampanii nie dziwi, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że Polska od lat przeznaczą na usługi społeczne o wiele mniejsze środki niż na transfery finansowe. W zestawieniu krajów OECD za rok 2019 była pod tym względem piąta od końca z 5,4% PKB.

Z badania zrealizowanego na zlecenie OKO.press przez Ipsos dwa tygodnie po rosyjskiej inwazji na Ukrainę wynikało, że potencjalnych konfliktów między osobami uciekającymi przed wojną do Polski a społeczeństwem przyjmującym spodziewały się najczęściej kobiety w wieku produkcyjnym w wieku 40–59 lat (66%) i 18–29 lat (62%). Autorzy badania interpretowali to jako sygnał, że najbardziej podatną na tego rodzaju obawy grupą społeczną są osoby, które najczęściej mają styczność z systemem usług społecznych, ponieważ troszczą się o zdrowie, opiekę albo edukację dzieci i godzą to z pracą zawodową³. Pogorszenie się dostępności usług ze względu na zwiększoną liczbę korzystających z nich osób miało skłaniać kobiety „realistki” do bardziej sceptycznego spojrzenia na przyjmowanie uchodźców.

Grupą szczególnie podatną na dezinformację w kwestii przyjmowania przymusowych migrantów są osoby, które wierzą w teorie spiskowe. Działa tu dobrze już zbadany mechanizm sprawiający, że teoria spiskowa dotycząca jednego tematu staje się swoistą matrycą myślenia o świecie i sprzyja przyjmowaniu antysystemowych czy niewygodnych treści dotyczących innych

3 M. Chrzczonowicz, *Ukraińcy i Polacy. Będą konflikty? Polki są realistkami, wyborcy PiS – optymistami* [sondaż Ipsos], OKO.press, 25 marca 2022, <https://oko.press/ukraincy-i-polacy-beda-konflikty-polki-sa-realistkami-wyborcy-pis-optymistami-sondaz-ipsos/>.

tematów. Osoby skłonne do myślenia w kategoriach teorii spiskowych charakteryzują się na ogół bardzo niskim zaufaniem do państwa, a jak pokazują badania Eurofound – dostępność i jakość usług społecznych są podstawową determinantą owego zaufania⁴. Im gorszy dostęp do usług, im dłuższe kolejki do lekarzy, im bardziej niewystarczająca opieka nad małymi dziećmi bądź wymagającymi wsparcia seniorami, tym niższe zaufanie do państwa i jego instytucji ogółem – i tym lepsza pożywka dla myślenia spiskowego.

Coś zatem łączy myślących w kategoriach teorii spiskowych i „realistki” – na ogół obie grupy są niezadowolone z poziomu usług publicznych i obawiają się ich dalszego pogorszenia. Jeśli zatem dla dwóch grup społecznych, które są najmniej pozytywnie nastawione do pomocy przymusowym migrantom, kwestia usług społecznych jest tak kluczowa, to oznacza, że skuteczna polityka integracyjna musi wziąć pod uwagę problem ich dostępności i jakości. Skuteczna integracja zaczyna się w poczekalni do lekarza, na szkolnym zebraniu czy w kolejce w miejskim wydziale mieszkalnictwa. Dlatego też poniżej skupię się na tych trzech podstawowych usługach społecznych, od których zależy, czy polskie społeczeństwo nie odwróci się od wspierania uchodźców wojennych, którzy znaleźli się w naszym kraju. Koniec solidarności oznaczałby nie tylko pośrednie zmniejszenie szans Ukrainy na wygranie wojny z Putinowską Rosją, ale stanowiłby również początek poważnych konfliktów społecznych w Polsce.

Ochrona zdrowia pod presją

W ciągu dekady 2008–2018, jak wynika z danych Eurostatu i OECD, liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców praktycznie pozostała w Polsce na tym samym poziomie i wyniosła 2,4. Spośród krajów objętych zestawieniem przez OECD gorszy wynik zanotowała jedynie Turcja.

⁴ Zob. Eurofound, *Challenges and prospects in the EU: Quality of life and public services*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19039en.pdf, s. 12–13.

Jeśli do faktu, że dostępność lekarzy w Polsce jest bardzo zła i nie poprawia się znacząco, dodamy fakt, że w ciągu kilku miesięcy od rosyjskiej inwazji na Ukrainę wydano osobom uciekającym z ogarniętego wojną kraju ponad 1,3 mln numerów PESEL (stan na początek września 2022 roku, dane MSWiA), łatwo policzyć, że szybko wzrosła liczba osób uprawnionych do korzystania z systemu ochrony zdrowia, ale w ślad za nią nie poszła większa dostępność lekarzy.

Odpowiedzią na te rosnące niezaspokojone potrzeby mogłoby być zatrudnianie osób z Ukrainy, które posiadają doświadczenie w ochronie zdrowia. Formalnoprawne możliwości po temu istniały już przed 24 lutego 2022 roku, a po rosyjskiej inwazji ukraiński personel otrzymał dodatkowo tymczasowe prawo do wykonywania zawodu w Polsce przez 18 miesięcy. Brakuje jednak zarówno wiedzy o tym, ile osób z odpowiednimi kompetencjami przybyło do Polski i byłoby gotowych podjąć tu pracę, jak i wsparcia dla nich w postaci intensywnych kursów języka polskiego z uwzględnieniem nauki fachowego słownictwa.

Pierwszym krokiem powinno być zatem rozpoznanie potencjału osób uciekających z Ukrainy w zakresie ochrony zdrowia. Dzięki skutecznemu wykorzystaniu tego potencjału dostępność usług zdrowotnych ma szansę nie tylko dogonić rosnące potrzeby związane z przymusową migracją, ale też poprawić się dla całego polskiego społeczeństwa po długich latach stagnacji. Zwiększenie liczby lekarzy dzięki wsparciu przez państwo specjalistek i specjalistów medycznych z Ukrainy w potwierdzeniu kwalifikacji i nauce języka polskiego to oczywiście kwestia czasu, ale kolejki można zacząć rozładowywać już teraz, na przykład dzięki usługom tłumaczy i wyznaczaniu specjalnych godzin, kiedy dostępne są usługi tłumaczeniowe.

Szkoły pozbawione wsparcia

Raport NIK *Kształcenie dzieci rodziców powracających do kraju oraz dzieci cudzoziemców*,

opublikowany w 2020 roku, jasno stwierdzał, że polski resort edukacji nie sprostał potrzebom nauczania dzieci cudzoziemców. Brakowało wsparcia w nauczaniu międzykulturowym, a rosnące potrzeby w zakresie nauczania języka polskiego pozostawały niezaspokojone. W momencie sporządzenia raportu w polskich szkołach uczyło się 30 777 dzieci pochodzenia ukraińskiego. Na bezpłatne lekcje języka polskiego MEN przeznaczał blisko 134 mln złotych, a korzystało z nich w sumie 17 708 uczniów.

Dziś do polskich szkół zapisanych jest prawie 200 tys. dzieci z Ukrainy. Za tym błyskawicznym wzrostem liczby uczących się nie poszedł adekwatny wzrost wsparcia dla nauczania międzykulturowego (które wcześniej odbywało się głównie siłami organizacji pozarządowych), nauki języka polskiego czy tworzenia oddziałów przygotowawczych. Dwa ostatnie przypadki powinny wprawdzie zostać uwzględnione w wagach determinujących wysokość subwencji oświatowej dla organów prowadzących (waga 1,5 w przypadku nauczania języka polskiego i 0,3 w przypadku prowadzenia oddziałów przygotowawczych), ale aby zaspokoić nowe potrzeby edukacyjne, należałoby dotację zwiększyć naprawdę znacząco. Aby tego uniknąć, w większości przypadków zwiększono po prostu limity przyjęć do klas i zaczęto udawać, że nowi uczniowie radzą sobie w polskich klasach bez większych problemów i nie ma konieczności finansowania dodatkowych lekcji lub wsparcia pedagogicznego⁵.

To prosty przepis na katastrofę. Polskie szkoły, jeśli mają sprostać wyzwaniom integracji nowych uczniów i stać się instytucjami prowadzącymi skuteczne nauczanie w warunkach międzykulturowych, bardzo potrzebują dużej liczby asystentów nauczania międzykulturowego. Na szczęście nie weszło w życie tzw. lex Czarnek, które ograniczyłoby szkołom korzystanie w tym zakresie

5 Zofia Grudzińska, *Jaka powinna być polityka edukacyjna wobec uchodźców z Ukrainy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, 5 maja 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Z.Grudzinska_Jaka.powinna.byc_polityka.edukacyjna.wobec_uchodzcow.z.Ukrainy.pdf.

ze wsparcia organizacji pozarządowych. Ustawa o pomocy uchodźcom z Ukrainy daje możliwość zatrudniania osób nieposiadających polskiego obywatelstwa i bez znajomości języka polskiego w charakterze pomocy dla nauczycieli, brakuje jednak stabilnego finansowania dla tego rozwiązania, na co wskazywali autorzy poświęconego edukacji rozdziału raportu *Gościenna Polska 2022+. Jak mądrze wesprzeć Polskę i Polaków w pomocy osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie?*⁶. Pokazywali również, że dotychczasowe przeliczniki subwencji wystarczały przy mniejszej liczbie dodatkowych lekcji języka polskiego i korzystających z nich uczniów – dziś okazują się niewystarczające⁷.

Polski problem mieszkaniowy

Według danych Eurostatu za rok 2021 tylko 13,2% Polaków mieszkało w lokalach i domach, których nie posiadało na własność, z tego jedynie 3,2% w mieszkaniach wynajmowanych po cenie rynkowej, a 10% w lokalach użyczonych lub wynajmowanych po cenach preferencyjnych albo z jakimiś formami dopłat. Unijna średnia liczba najemców to 30%, z czego tylko 10% to najemcy płacący czynsze nierynkowe. Do tego 1,8 mln mieszkań (12,1%) i ponad 720 tys. budynków (10,4%) pozostaje niezamieszkałych.

O tym, jak płytki jest polski rynek najmu, można było się przekonać, kiedy niedługo po rosyjskiej inwazji na Ukrainę i przybyciu do największych polskich miast tysiący osób szukających schronienia oferty mieszkań do wynajęcia zaczęły błyskawicznie zniknąć, a czynsze poszybowały w górę. Na kurczącą się ofertę mieszkań na wynajem, która nigdy nie była szeroka i zestandaryzowana – najem pozostawał w Polsce rozdrobniony, najem instytucjonalny dopiero zaczynał się rozwijać – nałożył się kryzys na rynku kredytów hipotecznych, wynikający z rosnących stóp procentowych i spadku zdolności kredytowej wielu osób szykujących się do zakupu własnego mieszkania. W efekcie napływ osób uciekających przed wojną

6 *Gościenna Polska 2022+...*, op. cit., s. 61.

7 *Ibidem*, s. 60.

w Ukrainie zaostrzył polskie problemy mieszkaniowe – i to pomimo faktu, że znaczna część Ukraińców przybywających do Polski korzystała z gościnności rodziny i znajomych. Przykładem jest choćby wyraźny spadek dostępności lokali na wynajem dla studentów, którzy zostali zmuszeni do konkurowania o coraz bardziej ograniczone zasoby, co niestety przyniosło konflikty i spadek solidarności z osobami uciekającymi przed wojną.

Autorzy wspomnianego już raportu *Gościnnie Polska 2022+* postulowali wyremontowanie i oddanie w krótkim terminie do użytku 70 tys. pustostanów znajdujących się w zasobach publicznych, zalecali również, aby nie wykluczać budowy miasteczek kontenerowych i tworzenia mieszkań modułowych, współfinansowanych ze środków UE. W dłuższej perspektywie konieczne są jednak zmiany, które poszerzą rynek najmu i zwiększą udział wynajmowanych mieszkań wśród gospodarstw domowych, zarówno poprzez stymulowanie rozwoju najmu instytucjonalnego, zwiększenie inwestycji gminnych w mieszkalnictwo, ułatwienie działania funduszom inwestującym w mieszkalnictwo, jak i dzięki lepszej ochronie prawnej interesów dotychczasowych wynajmujących⁸. Te zmiany poszerzające rynek najmu będą korzystne nie tylko dla nowych mieszkańców Polski, którzy zdecydują się pozostać tu dłużej lub na stałe, lecz także dla obywateli naszego kraju, którzy skorzystają na lepszej ofercie najmu i mniejszej presji na zaciąganie kredytów hipotecznych.

Wnioski

Podsumowując: poprawa dostępu do usług publicznych to fundament skutecznej polityki integracyjnej. W Polsce, gdzie rozwój usług od wielu lat nie nadążał za rosnącymi potrzebami, ten fundament jest szczególnie istotny. Poprawienie dostępności opieki zdrowotnej, lepsze przystosowanie szkół do edukacji w środowisku wielokulturowym oraz silniejsze wsparcie, jeśli

chodzi o zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, przyniosą korzyści wszystkim osobom mieszkającym w Polsce – tym, które żyją tu od pokoleń, i tym, które przybyły tu w ostatnich latach, nie tylko z Ukrainy.

Systemowa poprawa dostępności usług wymaga działań ze strony rządu, na przykład w zakresie reformy prawa najmu czy wyasygnowania przez ministerstwo dodatkowych środków na lekcje polskiego dla cudzoziemców. Dostępność nie poprawi się jednak także bez działań lokalnych, przede wszystkim bez partnerskiej współpracy samorządów i społeczeństwa obywatelskiego. Usługi publiczne mogą służyć lepszej integracji w lokalnych społecznościach już dzisiaj, kiedy brakuje systemowych rozwiązań ze strony rządu. Wystarczy wykorzystać do tego możliwości, które obecnie daje prawo, na przykład ustawa o pomocy uchodźcom z Ukrainy, i sięgnąć po potencjał, doświadczenie oraz wiedzę sektora obywatelskiego. Organizacjom społecznym, które działają na rzecz integracji cudzoziemców, mniej brakuje dziś środków – te płyną o wiele szerszym strumieniem niż kiedyś ze strony prywatnych darczyńców i międzynarodowych organizacji pomocowych. Społecznikom i społeczniczkom o wiele bardziej brakuje dziś partnerów do rozmowy i gotowości do współpracy, choćby w zakresie pozyskiwania asystentów nauczania w środowisku wielokulturowym, którzy nie posiadają polskiego obywatelstwa, albo przy pomaganiu profesjonalistom medycznym z Ukrainy w znalezieniu zatrudnienia w polskiej opiece zdrowotnej. Tym zadaniom sprostać mogą przede wszystkim organizacje lokalne, znające miejscowe realia i zdeterminowane, by działać na rzecz poprawy konkretnej wspólnoty. Wielkie międzynarodowe organizacje pomocowe takiej niezbędnej wiedzy nie mają, a ich wsparcie koncentruje się przede wszystkim na bieżącym kryzysie, zamiast na długofalowych działaniach integrujących wszystkich mieszkańców danej miejscowości czy gminy.

8 *Ibidem*, s. 49–53.

Systemowa polityka integracyjna jest na dłuższą metę niezbędna – i jej stworzenie to wielkie zadanie dla rządu. Ale w wymiarze lokalnym działać może już dzisiaj, ponieważ poprawa dostępności

do usług publicznych na poziomie lokalnym zaczyna się od partnerskich relacji między samorządem a społeczeństwem obywatelskim.

Paweł Marczewski – dr socjologii, szef działu Obywatele w forumIdei Fundacji Batorego.

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 978-83-66544-78-9