

Nr 2 (59), luty 2024

Przyjmowanie migrantów przymusowych z Ukrainy – doświadczenia lokalne i regionalne

W 2022 roku to społeczeństwo obywatelskie i lokalne samorządy stały się liderami działań pomocowych, recepcyjnych i integracyjnych dla nowo przybyłych mieszkańców polskich miast, którzy szukali tu schronienia przed wojną w Ukrainie. Rosnące od lat zapotrzebowanie na ekspertyzę w zakresie włączania migrantów w życie miast teraz stało się jeszcze ważniejsze. W sytuacji kryzysu istotne okazały się także działania ad-hoc, angażujące zarówno istniejące lokalnie struktury, jak i inicjatywy oddolne, zagospodarowujące także obszary pozamiejskie, np. newralgiczne tereny przy granicy z Ukrainą. Bazując na wynikach kilku projektów badawczych, przedstawiamy rekomendacje dla tworzenia miejskich polityk włączających i działań podejmowanych na rzecz migrantów w trybie zarządzania kryzysowego, w sytuacji kryzysu humanitarnego na poziomie wojewódzkim.



**CENTRE OF
MIGRATION
RESEARCH**

Przyjmowanie migrantów przymusowych z Ukrainy – doświadczenia lokalne i regionalne

Karolina Łukasiewicz, Michał Nowosielski, Marta Pachocka, Karolina Podgórska

Jak tworzyć lokalne polityki włączające migrantów w życie miast?¹

W grudniu 2022 roku, w oparciu o liczne badania prowadzone w miastach Polski i poza granicami kraju, Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów OBM opracowało Przewodnik tworzenia polityk włączających osoby z doświadczeniem

migracji w życie miast. Ponad rok później, bazując na analizie odpowiedzi polskich miast na przyjazd nowych mieszkańców z Ukrainy, przedstawiamy zaktualizowane rekomendacje dotyczące tworzenia polityk włączających migrantów w życie miast. Nasze rekomendacje obejmują sześć kluczowych komponentów:



Źródło: Cichocka E., Homel K., Krzyworzeka-Jelinowska A., Łukasiewicz K., Nowosielski M., Pachocka M., Podgórska K., Popławska Z., Winiarska A., Wach D. (2022) [Przewodnik tworzenia polityk włączających osoby z doświadczeniem migracji w życie miast](#), CMR Spotlight 12(46)

¹ Rekomendacje dotyczące miast prezentowane na podstawie analiz przeprowadzonych w ramach projektów: [Wielopoziomowe zarządzanie kryzysem humanitarnym wywołanym przez rosyjską agresję na Ukrainę na przykładzie działań w województwie lubelskim \(PL\) i obwodzie wołyńskim \(UA\), finansowany ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej](#); [Zarządzanie integracją migrantów w miastach Europy Środkowo-Wschodniej po 2015 roku \(MigIntegrEast\), finansowany z programu Horyzont 2020](#); [Welcoming Spaces – Inwestowanie w miejsca przyjazne migrantom w Europie: rewitalizacja kurczących się obszarów poprzez przyjmowanie migrantów spoza UE, finansowany z programu Horyzont 2020](#); [Cudzoziemcy – warszawiacy. Diagnoza i rekomendacje działań integracyjnych finansowany w ramach współpracy z Fundacją Konrada Adenauera](#); [Polska Szkoła Pomagania: Przyjęcie osób uchodźczych z Ukrainy w Polsce w 2022 roku, dzięki wsparciu finansowemu The Obodo Collective.](#)

Partycypacja i współpraca

Skuteczne projektowanie i realizowanie polityk i programów społecznych wymaga partycypacji osób, których te działania dotyczą, na każdym etapie planowania i wdrażania. Przyjazd z Ukrainy dużej liczby nowych mieszkańców do polskich miast, w tym osób strauumatyzowanych, starszych i dzieci², stworzył szczególne wyzwania dla partycypacyjnego projektowania polityk lokalnych. W dużych miastach istniały przed kryzysem wypracowane wcześniej, mniej lub bardziej skuteczne platformy współpracy pomiędzy różnymi lokalnymi aktorami zaangażowanymi w działania na rzecz nowych mieszkańców (np. Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców w Warszawie). Po 24 lutego 2022 roku stały się one podstawą do tworzenia rozwiązań ad hoc, gwarantujących skuteczne reagowanie kryzysowe (np. Lubelski Społeczny Komitet Pomocy Ukrainie, utworzony na bazie współpracy lokalnych organizacji i samorządu zapoczątkowanej w Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Miejskiego Systemu Wsparcia Integracji Imigrantów i Imigrantek). Mniejsze miejscowości często nie posiadały takich narzędzi i musiały korzystać z nieformalnych sieci współpracy oraz powoli budować odpowiednie instrumenty.

Dobrym przykładem praktyki osadzonej w podejściu partycypacyjnym jest rozwiązanie

(funkcjonujące jeszcze przed 2022 rokiem, a potem wzmocnione) polegające na konsultowaniu przez Zespół Koordynacji Działań na Rzecz Cudzoziemców, działający przy Biurze Współpracy Międzynarodowej w Urzędzie m.st. Warszawy, różnych ogłoszeń o konkursach miejskich dotyczących np. działań integracyjnych na forum wspomnianej Branżowej Komisji Dialogu. Umożliwia to wszystkim zainteresowanym organizacjom społecznym (w tym migranckim) zapoznanie się z ogłoszeniami i zgłaszanie sugestii zmian i pytań.

W obszarze partycypacji i współpracy rekomendujemy:

- **utrzymywanie platform współpracy pomiędzy lokalną administracją a organizacjami społecznymi, w tym formalnymi i nieformalnymi grupami reprezentującymi nowych mieszkańców miast;**
- **wykorzystywanie tych platform do konsultowania planowanych i realizowanych projektów.**

Badania

Tworzenie polityk opartych na dowodach (ang. evidence-based policy) zawsze powinno być priorytetem. Projektowanie lokalnych polityk włączających migrantów w życie miast wymaga posiadania rzetelnych i jak najbardziej kompleksowych danych na temat migracji do miast: dotyczących skali,

² Więcej na temat charakterystyki przybywających migrantów można znaleźć w: Górny A. (2023) [Potrzeby osób doświadczających przymusowej migracji z Ukrainy](#), CMR Spotlight 12(57).

charakterystyki socjodemograficznej nowych mieszkańców i ich potrzeb. Istotne jest także udostępnianie zbieranych danych wszystkim zainteresowanym podmiotom, w tym organizacjom społecznym zaangażowanym w projektowanie i wdrażanie działań na rzecz nowych mieszkańców. Przed 2022 rokiem takie dane, o ile w ogóle były zbierane, pozostawały rozproszone i trudno dostępne³. W sytuacji kryzysowej ich pozyskiwanie i analiza stają się jeszcze większym wyzwaniem, ale też koniecznością. Dobrą praktyką, która powstała w 2022 roku w tym obszarze, jest panel [“Warszawa w kryzysie uchodźczym”](#), prowadzony przez Biuro Strategii i Analiz w Urzędzie m.st. Warszawy.

Zbieranie i udostępnianie wiarygodnych danych migracyjnych to wyzwanie szczególnie dla miast dotychczas nie angażujących się w sposób systemowy w działania mające na celu społeczne włączanie migrantów, czyli miast średnich czy małych, które dopiero w warunkach kryzysu 2022 roku musiały stawić czoła migracji na dużą skalę. Wyzwaniem jest tu szczególnie zaprojektowanie właściwych metod i ciągłość badań.

W obszarze badawczym rekomendujemy:

- **planowanie i tworzenie powszechnie dostępnych baz danych dotyczących sytuacji migracyjnej w miastach przez miejskie administracje, korzystając z pomocy np. badaczy społecznych skupionych w lokalnych i innych ośrodkach akademickich.**

Koordynacja

Szczególnie po 2022 roku polskie miasta zaczęły zmagać się z wyzwaniem koordynacji działań adresowanych do nowych mieszkańców z doświadczeniem migracyjnym. Pojawiło się wiele nowych organizacji i programów, jednak o różnym poziomie trwałości i jakości. Nie tylko samym mieszkańcom-migrantom, ale także osobom świadczącym na ich rzecz usługi społeczne coraz ciężiej jest pozyskać adekwatne informacje kto, gdzie i co oferuje.

Do pewnego stopnia na te wyzwania może odpowiedzieć posiadanie w administracji jednostki do koordynacji działań realizowanych na rzecz mieszkańców z doświadczeniem migracji, która jednocześnie informowałaby o usługach finansowanych lub dostarczanych przez

³ W rzeczywistości jest to znacznie szerszy problem o systemowym charakterze, który dotyczy wyzwań po stronie polskiej statystyki publicznej w zakresie systemu pomiaru i szacowania ludności w kraju, w tym populacji cudzoziemskiej. Zwraca na to uwagę raport opublikowany przez Fundację im. S. Batorego i Unii Metropolii Polskich [Czy wiemy, ile nas jest? O potrzebie reformy sposobu pomiaru liczebności i struktury populacji \(2023\)](#), do którego odniósł się Główny Urząd Statystyczny – [Oświadczenie GUS w sprawie raportu „Czy wiemy, ilu nas jest? O potrzebie reformy sposobu pomiaru liczebności i struktury populacji” opublikowanego 22.06.2023 przez Fundację im. S. Batorego i Unię Metropolii Polskich \(2023\)](#).

miasto. Dobrym przykładem jest tu uruchomiona w 2023 roku strona internetowa [“Witaj w Warszawie! Informacje dla cudzoziemców”](#).

Niektóre duże miasta jeszcze przed 2022 roku posiadały jednostki koordynujące przynajmniej działania realizowane lub finansowane przez administrację. Jednak w wielu miastach takich jednostek nie było. W praktyce, ich brak na poziomie samorządu lokalnego skutkuje często rozproszaniem odpowiedzialności, dublowaniem działań lub brakiem odpowiedniej reakcji. W Warszawie jeszcze przed 2022 rokiem powstał wspomniany już Zespół Koordynacji Działań na Rzecz Cudzoziemców przy Biurze Współpracy Międzynarodowej, koordynujący działania skierowane do lokalnych społeczności migranckich (nie tylko ukraińskiej). Z kolei w Świnoujściu, średniej wielkości mieście, w ramach odpowiedzi na potrzeby wynikające z migracji przymusowej z Ukrainy, powołano [Pełnomocniczkę Prezydenta Miasta do spraw współpracy ze społecznością ukraińską](#).

Po stronie organizacji społecznych narzędziami służącymi do koordynacji działań mogą być różne fora współpracy, umożliwiające i wspierające sieciowanie, wymianę wiedzy i doświadczeń, budowanie nowych kompetencji i uzupełnianie swoich aktywności. Pozwala to na lepsze zarządzanie posiadanymi zasobami między organizacjami i skoordynowanie działań, by minimalizować ryzyko konkurencji np. o środki finansowe na projekty i w zakresie

prowadzonych działań, co pozwala lepiej te środki wykorzystywać i skuteczniej docierać do migrantów ze wsparciem i różnymi usługami. Inicjatywą szczególnie wartą uwagi jest tu utworzona w 2022 roku platforma NGO Forum “Razem”, która stwarza możliwość dialogu między różnymi aktorami, w tym organizacjami lokalnymi i międzynarodowymi.

W obszarze koordynacji rekomendujemy:

- **tworzenie silnie umocowanych jednostek/stanowisk służących koordynacji działań realizowanych na rzecz mieszkańców-migrantów. Dobrze, jeśli jednostki lub stanowiska takie nie są tworzone wyłącznie na potrzeby działań na rzecz osób uciekających przed wojną w Ukrainie, lecz dotyczą szerszych społeczności. Ponieważ istotą koordynacji jest dobra komunikacja i rzetelna informacja, ważne jest również, by przepływ informacji był transparentny i by kluczowi aktorzy (także organizacje społeczne) mieli do tych informacji dostęp;**
- **tworzenie platform ułatwiających i stymulujących współpracę pomiędzy organizacjami społecznymi działającymi na rzecz mieszkańców z doświadczeniem migracyjnym. Przykładami takich ciał mogą być [Branżowa Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców w Warszawie](#) czy [Wrocławska Grupa Branżowa ds. Migracji i Społeczeństwa Różnorodnego Kulturowo](#).**

Stabilne finansowanie

Duża część działań skierowanych do migrantów przymusowych z Ukrainy była i wciąż jest finansowana ze środków zewnętrznych (np. pochodzących od rządowych i pozarządowych organizacji międzynarodowych), które są zaplanowane na określony czas, często w trybie interwencyjnym i kryzysowym. Tymczasem działania na rzecz migrantów wymagają finansowania długotrwałego i systematycznego. Oznacza to konieczność szerszej dyskusji na temat źródeł finansowania. Z pewnością administracja państwa w większym stopniu niż do tej pory musi być zaangażowana w takie działania. Dotyczy to także administracji samorządowej.

W obszarze finansowania rekomendujemy:

- w wypadku administracji samorządowej konieczne jest jasne zdefiniowanie zadań własnych dotyczących migrantów (finansowanych ze środków własnych) oraz zadań zleconych (finansowanych ze środków państwa). Powinno to dotyczyć zadań już w tej chwili obecnych (np. związanych z pomocą społeczną), jak i nowych (np. dotyczących integracji migrantów);
- ponieważ w systemie realizacji działań na rzecz mieszkańców-migrantów ważne miejsce zajmują także organizacje społeczne, konieczne jest zaproponowanie czytelnych i długoterminowych programów, dzięki którym ich źródła finansowania byłyby bardziej stabilne i zdywersyfikowane.

Mainstreaming usług publicznych

Dostosowywanie usług publicznych do potrzeb migranckich mieszkańców (ang. immigrant mainstreaming) ma na celu zapewnienie im równego dostępu do tych usług. Po 2022 roku w wielu polskich miastach na miejskich stronach internetowych czy w urzędach obserwujemy prawdziwą rewolucję w tym zakresie.

Projektując takie działania, rekomendujemy:

- równorzędne tłumaczenie treści z polskich stron internetowych na kilka najczęściej stosowanych języków obcych w mieście. Migranczy mieszkańcy zwracają uwagę na nierówną jakość informacji dostarczanych w języku polskim i innych językach;
- udostępnianie druków w urzędach w najczęściej stosowanych językach w mieście;
- równy dostęp do służby zdrowia oznacza także dostęp do tłumaczy; zadanie to nie może być pozostawione wyłącznie organizacjom społecznym;
- podnoszenie nie tylko językowych kompetencji urzędników, ale także kompetencji w zakresie [kulturowej pokory](#) (ang. cultural humility), ponieważ jest to niezbędne do kompetentnej obsługi klientów z doświadczeniem migracji lub uchodźstwa.

Programy celowane

Zapewnienie migrantom równego dostępu do usług miejskich oraz równych praw oznacza nie tylko dostosowanie tych usług, ale też oferowanie działań wyrównujących szanse w różnych obszarach życia w porównaniu do tych, które zagwarantowane są osobom urodzonym w Polsce. Przykładem takich celowanych działań może być organizacja specjalistycznych kursów dla określonych grup zawodowych czy wiekowych (np. dla osób starszych), oferowanych bezpłatnie lub z dofinansowaniem.

W obszarze programów celowanych rekomendujemy:

- **zapewnienie szerokiego dostępu do bezpłatnych lub współfinansowanych kursów języka polskiego, oferowanych na różnych poziomach, dla różnych grup wiekowych (w tym osób starszych). Kursy takie powinny uwzględniać nie tylko naukę języka polskiego, ale także elementy wiedzy o Polsce. Tworząc ofertę kursów językowych, powinno się także pamiętać o specyficznych potrzebach wybranych grup językowych (np. lekarzy);**
- **rozwijanie i dofinansowywanie systemu specjalistycznych kursów zawodowych,**

obejmujących np. kursy doszkalające. Powinien on być także uzupełniony szkoleniami orientacyjnymi pozazawodowymi, takimi jak np. kursy z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, kompetencji międzykulturowych. Pozwolą one migrantom na lepszą integrację na rynku pracy.

Jak tworzyć regionalne plany zarządzania kryzysowego w sytuacji kryzysu humanitarnego/migracyjnego?⁴

Reakcja na kryzys migracyjny/humanitarny wywołany rosyjską agresją na Ukrainę miała miejsce na różnych szczeblach zarządzania. Na podejmowane działania możemy patrzeć z perspektywy miejskiej (czy wiejskiej), ale także szerszej, regionalnej/wojewódzkiej, w której mieszczą się zarówno różnorodne wspólnoty lokalne, jak i aktorzy instytucjonalni. Samo województwo jest strukturą posiadającą określone zasoby, zarządzane na szczeblu zarówno centralnym, jak i samorządowym. Taki układ stwarza szczególne możliwości działania, bazujące na znanym i ukrytym potencjale, który w sytuacji kryzysu ujawnia się, aktywizuje i (samo)organizuje. Doświadczenia z roku 2022 i kolejnych

⁴ Rekomendacje prezentowane na podstawie wyników badań w projekcie: Wielopoziomowe zarządzanie kryzysem humanitarnym wywołanym przez rosyjską agresję na Ukrainę na przykładzie działań w województwie lubelskim (PL) i obwodzie wołyńskim (UA), finansowanym ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. Szczegółowa analiza wyników dostępna w raporcie: M. Dziekanowska, A. Jekaterynczuk, O. Kuzmuk, V. Liubchuk, K. Podgórska, A. Stawicki, O. Yarosh, [The architecture of help. Multilevel governance of the humanitarian crisis caused by the Russian aggression on Ukraine on the examples of activities in the Lubelskie Voivodeship \(PL\) and the Volyn Oblast \(UA\). Comparative research report](#), Lublin 2023.

miesiący aktywności pomocowych pozwalają wskazać, jakie są kluczowe czynniki warunkujące sukces reakcji, a także sprecyzować rekomendacje pozwalające wykorzystać zdobyte doświadczenie w przyszłości.

Kluczowe rekomendacje dla instytucji odpowiadających za tworzenie procedur (na poziomie zarówno regionu jak i funkcjonujących w nim wspólnot lokalnych) to **mapowanie**:

- **zasobów**: określenie kto dotychczas angażował się w różnorodne działania związane z reagowaniem w kryzysie humanitarnym/migracyjnym i ustalenie, kto może się angażować dalej. Kluczowa dla efektywnego działania w sytuacji kryzysowej jest świadomość własnej obecności i potencjału organizacyjnego dostępnego na danym obszarze;
- **kapitałów**: określenie, czym dysponują zmapowane środowiska. Może być to kapitał intelektualny, społeczny, finansowy lub ludzki. Tego typu rozeznanie pozwala także ustalić, jakiego kapitału brakuje i o co warto się zatroszczyć;
- **kompetencji**: określenie, jakie konkretnie kompetencje zostały nabyte w toku działań pomocowych. Z badań wynika, że są to trojaki kompetencje: w zarządzaniu kryzysowym, w profesjonalnym świadczeniu pomocy humanitarnej oraz w pracy w szeroko pojętym obszarze migracji i wspierania adaptacji osób nowoprzybyłych. Są to kompetencje i wiedza przydatne także we wdrażaniu rozwiązań długofalowych, a

najpierw – w ich lokalnym, regionalnym, a nawet centralnym projektowaniu.

Mapowanie powinno odbywać się przy zaangażowaniu szczególnie instytucji szczebla regionalnego, posiadających doświadczenie we współpracy z podmiotami i inicjatywami lokalnymi. Istotne jest, by zbierane (i aktualizowane) informacje były dostępne dla wszystkich podmiotów zainteresowanych współpracą, a także, by stwarzane były możliwości wymiany doświadczeń (np. w ramach cyklicznych spotkań tematycznych) i wzajemnego poznania się.

Partycypacyjny rozwój procedur zarządzania kryzysowego: pozwalający legitymizować działalność podmiotów “nietypowych”, ale bazujących na lokalnym kapitale społecznym. W ten sposób tworzona może być przestrzeń dla oddolnych działań w procesach zarządzania kryzysowego, które – jak pokazała sytuacja kryzysu humanitarnego wywołanego rosyjską agresją na Ukrainę z 2022 roku – są bezcennym uzupełnieniem działań systemowych.

Integrowanie rozproszonej wiedzy i doświadczeń zaangażowanych podmiotów: polegające na upowszechnianiu wiedzy o istniejących i nowo opracowywanych procedurach zarządzania kryzysowego (a także po prostu o dobrych praktykach) nie tylko w jednostkach administracji publicznej, ale także we wszystkich zaangażowanych w dotychczasowe działania środowiskach (np. organizacjach społecznych, religijnych itp.).

Usprawnienie komunikacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami

współzarządzania: centralnym, regionalnym i lokalnym, umożliwiające stałe śledzenie inicjatyw i działań poszczególnych podmiotów, szczególnie publicznych (m.in. na różnych szczeblach samorządu terytorialnego), i ułatwiające diagnozowanie luk w potrzebach oraz dublowanie działań. Rola szczebla regionalnego jest szczególna, ponieważ znajduje się on "pomiędzy", łącząc perspektywę centralnych zaleceń oraz lokalnych możliwości, dlatego powinien on stanowić transparentny węzeł komunikacji.

Szkolenia: skierowane nie tylko do administracji publicznej, ale także społeczności lokalnych i innych (niepublicznych) podmiotów lokalnych, dotyczące problematyki migracyjnej i uchodźczej (począwszy od kwestii definicyjnych i prawnych), realizowane metodycznie, integrujące posiadane doświadczenia praktyczne lokalnych wspólnot oraz wiedzę teoretyczną i formalną ekspertów w obszarze migracji.



Karolina Łukasiewicz

Socjolożka i badaczka w Ośrodku Badań nad Migracjami UW, współkoordynatorka Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów, kierowniczka dwóch projektów badawczych zajmujących się odpowiedzialnością miast na migracje, wykładowczyni polityki społecznej na New York University.



Michał Nowosielski

Socjolog, politolog, specjalista w zakresie migracji, administracji publicznej, profesor uczelni w Uniwersytecie WSB Merito w Gdańsku, współpracownik Ośrodka Badań nad Migracjami UW, członek m.in. IMISCOE Standing Committee DIVCULT. Zainteresowania naukowe: migracje, polityki migracyjne i integracyjne, szczególnie na poziomie samorządów, diaspora, organizacje imigranckie, polityka wobec diaspy, aktywność społeczna.



Marta Pachocka

Ekonomista i politolog. Współkoordynator Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów (od 2022 r.) i były Kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych (2018-2022) w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Adiunkt w Katedrze Studiów Politycznych Instytutu Studiów Międzynarodowych Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Ekspert sieci Team Europe Direct w Polsce. Wice-przewodniczący PECSA.



Karolina Podgórska

Absolwentka stosunków międzynarodowych oraz socjologii, doktor nauk społecznych. Adiunkt w Katedrze Socjologii Zmiany Społecznej w Instytucie Socjologii na Wydziale Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie i kierownik zespołu badawczego MigLab – Procesy Migracyjne w Perspektywie Lokalnej, działającego od 2022 r. w IS UMCS. Od 2017 r. współpracownik Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów w OBM.

Sugerowany sposób cytowania: Łukasiewicz K., Nowosielski M., Pachocka M., Podgórska K. (2024) Przyjmowanie migrantów przymusowych z Ukrainy – doświadczenia lokalne i regionalne, *CMR Spotlight* 2 (59).

Opinie wyrażone w tej publikacji są opiniami autorów. Nie stanowią poglądów Ośrodka Badań and Migracjami UW.

Redaktorzy CMR Spotlight: Michał Nowosielski, Dominika Pszczołkowska, Antoni Wiśniewski

© 2024 Ośrodek Badań and Migracjami

