

Nr 1 (58), styczeń 2024

## Mieszkanie – podstawa bezpieczeństwa bytowego. Rozwiązania na poziomie miejskim i regionalnym

Jak powinna wyglądać polityka mieszkaniowa samorządów, mająca na celu wsparcie uchodźców wojennych z Ukrainy? – piszą w tym numerze Iwona Leonowicz-Bukała i Kamil Łuczaj. To drugi z serii Spotlightów z rekomendacjami, jak powinny wyglądać polityki odpowiadające na potrzeby osób przybywających z Ukrainy. [Pierwszy z serii, oparty na sondażu OBM wśród Ukraińców w Polsce pokazał, że niektóre potrzeby się zmieniają.](#) Kolejne dotyczyć będą m.in. rynku pracy, edukacji i wykorzystania potencjału ukraińskich naukowców.



Fot. Grzegorz Bukała/Urząd Miasta Rzeszowa



# Mieszkanie – podstawa bezpieczeństwa bytowego. Rozwiązania na poziomie miejskim i regionalnym

Iwona Leonowicz-Bukała i Kamil Łuczaj

## Więcej miejsc zakwaterowania migrantów przymusowych w regionach przygranicznych<sup>1</sup>

Tuż po rozpoczęciu wojny w Ukrainie 24 lutego 2022, polskie regiony graniczące z tym państwem, w reakcji na spodziewany napływ migrantek i migrantów przymusowych zza wschodniej granicy, zostały określone jako **województwa tranzytowe**. Miały one jedynie przyjmować osoby migrujące, przekraczające granice (punkt recepcyjny w Przemyślu i innych miejscowościach w pobliżu przejść granicznych). Na poziomie władz krajowych stwierdzono, że rolę województw podkarpackiego i lubelskiego, po wstępnym zaopatrzeniu migrantów przymusowych, jest organizacja i zabezpieczenie transportu i ulokowanie potrzebujących w odpowiednich placówkach, wyznaczonych jako stałe miejsca noclegowe, w **pozostałych województwach**. W związku z tą decyzją, silnie rzutującą na sytuację mieszkaniową, badanie naszego zespołu przeprowadzono w pierwszym etapie w **województwie podkarpackim**, stąd także nasze rekomendacje warto rozpatrywać głównie

przez pryzmat **miasta/województwa przygranicznego**.

Wielu badanych przez nas migrantów przymusowych deklarowało, że zdecydowało się na pozostanie na terenie województwa podkarpackiego, aby mieszkać bliżej granicy polsko-ukraińskiej. Sądziło, że wojna szybko się skończy i niebawem będą mogli wrócić do domu. Nie zawsze chcieli jechać do Warszawy, Krakowa czy Wrocławia, gdzie kierowano transporty. Wbrew zamierzeniom władz, wielu uciekinierów nie chciało opuszczać rejonu przygranicznego – 1 kwietnia 2022 roku nowoprzybyli Ukraińcy i Ukrainki w Rzeszowie stanowili już 35% mieszkańców miasta, w Lublinie – 17% (Wojdat, Cywiński 2022). W przypadku Rzeszowa, napływ dużej liczby osób wiązał się z typowym szlakiem ewakuacji po stronie ukraińskiej, który wiódł przez Lwów, a jego naturalną kontynuacją była droga przez województwo podkarpackie.

**Rekomendujemy, aby to migranci posiadali prawo do dokonania świadomej decyzji o lokalizacji, w której chcą pozostać, niezależnie od pierwotnych założeń administracji rządowej i samorządowej.**

<sup>1</sup> Analiza wywiadów, które zespół projektu „Doświadczenia przyjmowania ukraińskich uchodźców we własnym domu. Socjologiczna analiza fenomenu polskiej gościnności”, finansowanego ze środków Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (numer grantu: BPN\_GIN\_2022\_1\_00106), prowadził zarówno z polskimi gospodarzami, jak i ukraińskimi gośćmi, pozwoliła na sformułowanie rekomendacji dotyczących problemu zakwaterowania migrantów przymusowych z Ukrainy w Polsce.

Formalna swoboda osiedlania się w dowolnym miejscu nie może być zrealizowana w sytuacji, gdy brakuje punktów recepcyjnych i miejsc noclegowych w miastach województw przygranicznych, które traktowane są wyłącznie jako obszary "tranzytowe". Transport w głąb kraju powinien być tylko jedną z dostępnych opcji, ponieważ dla wielu migrantów przymusowych w tej sytuacji priorytetem była bliskość granicy, a nie np. atrakcyjność rynku pracy w województwie mazowieckim, małopolskim czy dolnośląskim. Dążenie do relokacji osób szukającym schronienia w sytuacji konfliktu zbrojnego, zwłaszcza wbrew sygnałom płynącym ze strony przygranicznych samorządów, jest nie tylko przeciwnie skuteczne, ale też ogranicza podmiotowość i sprawczość osób potrzebujących pomocy, opóźniając wsparcie i kierując środki nie tam, gdzie są one najbardziej potrzebne.

Chcąc skutecznie reagować na potrzeby mieszkaniowe migrantów przymusowych czy potrzeby potencjalnych gospodarzy i osób wynajmujących mieszkania, kluczowe jest bieżące monitorowanie i dokumentowanie ich sytuacji bytowej, w tym mapowanie i gromadzenie danych na temat:

- 1) miejsc pobytu osób migrujących przymusowo,
- 2) warunków życia w danym miejscu;
- 3) oraz planów samych migrantów przymusowych co do pozostania lub opuszczenia miejsca pobytu, ich przyczyn i przewidywanych kierunków dalszej podróży.

Obecnie brakuje rzeczowej informacji ze strony samorządów na temat miejsc pobytu i skali podejmowanych działań na rzecz wsparcia mieszkaniowego migrantów przymusowych po wybuchu wojny 24 lutego 2022 roku – poza dużymi, widocznymi centrami, gdzie dokumentacją zajmowały się organizacje pozarządowe, jak UNHCR. Przykładowo, jak udało nam się ustalić, w Rzeszowie nie gromadzono na ten temat oficjalnej dokumentacji. Wszelkie dostępne informacje na temat migrantów ukraińskich opierają się na raportach, powstających okresowo (a więc pomijających wiele istotnych punktów zwrotnych), zwykle w oparciu o metodologię, która uniemożliwia dokumentację działań pomocowych (np. szacunki populacji ukraińskiej na podstawie sygnału urządzeń mobilnych) lub zawierające dane niepozwalające na dokonanie rzetelnej analizy na poziomie lokalnym (reprezentatywne badania ogólnopolskie). Taka sytuacja rodzi obawy, że dotychczasowe doświadczenia zdobyte przez samorządowców, przedstawicieli NGO, nieformalne grupy czy pojedynczych obywateli w zakresie organizowania zakwaterowania i zaopatrzenia dla migrantów, uregulowania ich statusu czy zagwarantowania dostępu do usług publicznych - pozostaną niewykorzystane i nie uda się na ich podstawie wypracować skutecznych procedur kryzysowych na przyszłość. Plany reagowania w sytuacji kryzysów uchodźczych powinny w znacznej mierze opierać się na praktycznych doświadczeniach oraz działaniach, których skuteczność została poddana ewaluacji, w

celu optymalizacji wykorzystania posiadanych zasobów oraz minimalizacji liczby błędnych decyzji. Tymczasem brak dokumentacji uniemożliwia gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystanie zasobów wiedzy przez jednostki publiczne i niepubliczne w przyszłości.

**Rekomendujemy, aby samorządy:**

**1) pozyskiwały finansowanie na utworzenie stanowisk pracy dla osób, które mogłyby opracować niezbędne dane** – na ile to możliwe po;

**2) zorganizowały system monitorowania i gromadzenia informacji o sytuacji migrantów przymusowych**, zarówno osób z uregulowanym, jak i nieuregulowanym statusem prawnym;

**3) zorganizowały system monitorowania i gromadzenia informacji o sytuacji szeroko rozumianych gospodarzy** (od osób goszczących migrantów przymusowych we własnych domach, poprzez wynajmujących mieszkania, aż po zbiorowe centra zakwaterowania, oferowane przez samorządy, ale też prywatne biznesy - hotelarskie czy inne, jak w przypadku rzeszowskiego centrum zorganizowanego przez prywatną placówkę medyczną). Ważne, aby dane nie dotyczyły tylko tych osób, które same zgłaszają się do urzędu (np. po PESEL czy otrzymanie świadczenia pieniężnego za zakwaterowanie obywatela Ukrainy), ale także jednostek „niewidocznych” dla systemu, badanych dzięki wykorzystaniu potencjału organizacji pozarządowych oraz lokalnych, regionalnych mediów, czy badaczy i badaczek, którzy

docierają często do osób w najtrudniejszej sytuacji;

**4) zorganizowały procedury wykorzystania zgromadzonych danych w celu opracowania planów zarządzania kryzysowego na wypadek masowego napływu migrantów przymusowych w przyszłości.** Dostępne dane powinny dotyczyć m.in. miejsc potencjalnego zakwaterowania zbiorowego/indywidualnego w mieszkaniach prywatnych, warunków lokowania migrantów przymusowych (płatne/bezpłatne/refinansowane) i potencjalnych źródeł finansowania, warunków bytowych w poszczególnych miejscach (np. biorąc pod uwagę potrzeby rodzin i osób samotnych, miejsc dla kobiet/mężczyzn/osób transpłciowych / nieheteronormatywnych / z niepełnosprawnościami / posługujących się lub nie określonymi językami, itp.).

**Informacja o mieszkaniach dostępna i dostosowana do sytuacji migrantów przymusowych**

Dostępność informacji jest jedną z kluczowych determinant podejmowania świadomych i korzystnych decyzji. Dostęp do informacji warunkuje dalsze losy osoby uciekającej z kraju z powodu wojny, robiącej to w pośpiechu i bez wcześniej przygotowanego planu. Nie bez powodu migranci przymusowi na całym świecie jako jeden z najważniejszych elementów wyposażenia na czas podróży uznają smartfon z dostępem do Internetu. W przypadku wielu migrantów przymusowych

z Ukrainy, zaobserwowaliśmy dodatkowo niewielkie wcześniejsze doświadczenie podróży zagranicznych, co potęgowało uczucie zagubienia w Polsce i problemy z odnalezieniem się w nowym miejscu do życia i mieszkania.

**Rekomendujemy zorganizowanie przez samorządy systemu komunikowania się z migrantami przymusowymi drogą dostępną dla nich (poznawczo i językowo) komunikacji analogowej i cyfrowej.** Jednym z pomysłów, które były wdrażane przez niektóre instytucje, choć z różnym skutkiem, są karty informacyjne. Sugerujemy następujące wytyczne do opracowania karty informacyjnej na temat mieszkalnictwa:

- 1) **Wersja drukowana** w postaci ulotek, wlepek, plakatów z wykorzystaniem QR kodów - do dystrybucji przy pierwszym kontakcie z osobami przymusowo migrującymi, kiedy dostęp do ładowania urządzeń elektronicznych może być ograniczony.
- 2) **Wersja elektroniczna** z możliwością ciągłej aktualizacji i wzbogacania treści przez zaangażowane jednostki w językach migrantów przymusowych. Obecnie treści oferowane na wielu stronach i materiałach były i są zbyt ogólne i rozproszone, aby mogły być użyteczne w szerszym zakresie.

Ponadto, informacja powinna dotyczyć nie tylko dostępnych sposobów poszukiwania zakwaterowania, lecz również dostępnych w okolicy żłobków, przedszkoli, szkół, kursów językowych, biur pośrednictwa pracy i

szacunkowych kosztów życia w różnych częściach Polski.

Warto zwrócić uwagę, że dostarczanie informacji (w języku zrozumiałym dla grupy docelowej) jest szansą by wpływać na postawy i decyzje migrantów przymusowych z zachowaniem ich prawa do podjęcia świadomej decyzji. Daje np. możliwość zachęcenia do wybierania miejsc, w których migrantom przymusowym może żyć się łatwiej i w lepszych warunkach, np. mniejszych miejscowości, gdzie koszt wynajmu jest niższy, a jakość życia często o wiele wyższa niż w dużych polskich miastach.

### **Systemowa alternatywa dla goszczenia w domach prywatnych**

Sytuacja, jaka miała miejsce po 2022 roku, obnażyła słabości systemowego reagowania państwa polskiego na napływ dużej liczby migrantów przymusowych, co było podnoszone przez badaczy, media i obywateli. Jedną z niecodziennych form pomocy migrantom przymusowym było oferowanie im przez obywateli miejsc zamieszkania w prywatnych domach. Nasze badanie sugeruje (por. Łuczaj 2023), że ze względu na narastające trudności (m.in. wypalenie, drobne konflikty, niedopasowanie wymagań gości i gospodarzy), może być to jedynie rozwiązanie tymczasowe (podobne wnioski płyną także z innych analiz, m.in. Mędrzecka-Stefańska i in. 2022; Grzymała-Kazłowska, Stefańska i Ziółkowska 2022). O konieczności wprowadzenia systemowych rozwiązań, które zaspokoiłyby potrzeby mieszkaniowe

uciekierów wojennych, przekonują jednak również argumenty natury etycznej. Pomoc udzielana różnym grupom społecznym powinna mieć charakter bezosobowy, ponieważ dobroczynność może ranić, osłabiając szacunek osób potrzebujących pomocy wobec samych siebie. Tę rozpowszechnioną w naukach społecznych wiedzę wspierają również nasze badania, sugerując, że charytatywna pomoc prywatna może prowadzić do tzw. „wymuszonej wdzięczności”, tj. sytuacji, w której osoby goszczone czują się w obowiązku sprostać jawnym i ukrytym oczekiwaniom gospodarzy.

**Rekomendujemy, aby administracja rządowa na poziomie lokalnym organizowała tymczasowe, ale liczne miejsca noclegowe dla osób, które nie są w stanie opłacić samodzielnie swojego noclegu w Polsce.** W przypadku ponownego nasilenia się kryzysu lub pojawiania się kolejnych fal migrantów przymusowych, dodatkowe miejsca powinny zostać zorganizowane jako wsparcie istniejącego systemu mieszkań socjalnych, ośrodków dla uchodźców czy noclegowni. Ze względów finansowych plan zarządzania kryzysowego musiałby obejmować jedynie ograniczoną czasowo pomoc. Dotowany przez państwo pobyt w udostępnionym lokalu – np. wynajętym pensjonacie/hotelu lub większym, uruchomionym w tym celu, ośrodku – powinien umożliwiać (1) podjęcie decyzji o pozostaniu w Polsce lub powrocie do Ukrainy, (2) rozeznanie się w lokalnym rynku pracy i rynku mieszkaniowym. Na późniejszych etapach zarządzania kryzysem

kluczowe stają się odpowiedzi na pytania o odpłatność za przebywanie w ośrodku czy pozostałe potrzeby bytowe, w sytuacji gdy potrzeby mieszkaniowe zostają, przynajmniej częściowo, zaspokojone (por. Górny 2023).

### **Dostrzeżenie i wykorzystanie roli inicjatyw oddolnych i przyjęcie na siebie odpowiedzialności za kwestie mieszkaniowe przez samorządy**

Samorządy, uznając wartość aktywności obywatelskiej, powinny także, w obliczu nieprzygotowania rządu (brak polityki migracyjnej i adekwatnych narzędzi reagowania), wziąć na siebie część odpowiedzialności za ludzi przebywających na ich terytorium i zapewnić im maksymalne, systemowe wsparcie w zapewnieniu podstawowych potrzeb życiowych, do których należy mieszkanie. Choć ze względów budżetowych może być to utrudnione, inicjatywy oddolne są często w stanie najlepiej odpowiedzieć na potrzebę chwili, co obserwowaliśmy w związku z napływem osób po wybuchu wojny w Ukrainie.

**Rekomendujemy zaplanowanie przez władze samorządowe, jak wykorzystać potencjał tkwiący w oddolnych inicjatywach obywateli dotyczących udostępniania mieszkań. Jedną z dróg jest wsparcie samorządu dla potencjalnych gospodarzy/wynajmujących mieszkania dla rodzin i osób doświadczających migracji przymusowej. W szczególności władze samorządowe powinny zająć się:**

1) organizacją bezpiecznego, cyfrowego systemu gromadzenia informacji o gospodarzach prywatnych, chętnych przyjąć migrantów przymusowych w domu oraz osobach, które decydują się na tę formę zakwaterowania (obecnie bazą informacji na temat miejsc zamieszkiwania migrantów przymusowych dysponuje UNHCR). System ten mógłby posłużyć także do łączenia osób chętnych na wynajem krótkoterminowy z chętnymi gospodarzami.

#### **Dodatkowo należy rozważyć możliwość:**

2) finansowego zabezpieczenia kaucji /depozytu za wynajem mieszkania, oferowanego przez samorząd, jeśli dysponuje on środkami (gwarancje dla wynajmu krótkoterminowego) oraz

3) wsparcia dla gospodarzy i gości w procesie wyprowadzki i usamodzielniania się tych ostatnich, wraz z pomocą psychologiczną, socjalną czy mediacyjną.

## **Źródła:**

Górny, A. (2023). *Potrzeby osób doświadczających przymusowej migracji z Ukrainy*. W: CMR Spotlight 12/2023.

Grzymała-Kazłowska, A., Stefańska, R., Ziółkowska, P. (2022). *Learning from refugee sponsorship: how to host refugees fleeing from Ukraine to Poland?* W: CMR Spotlight 5/2022.

Łuczaj K. (2023). *Multifaceted Hospitality. The Micro-Dynamics of Host-Guest Relations in Polish Homes after 24 February 2022*. Central and Eastern European Migration Review (online first): 1-21.

Mędrzecka-Stefańska, J., Petroff-Skiba, A., i Wieczorek, A. (2022). *Konsekwencje społeczne i psychologiczne rozwiązań mieszkaniowych dla osób uchodźczych z Ukrainy*. Centrum Analiz i Badań Unia Metropolii Miast im. Pawła Adamowicza.

Staniszewski, R i Kownacki, T. (2023). *Diagnoza życia, postaw oraz planów obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski w wyniku działań wojennych, tj. od dnia 24 lutego 2022 roku*. Raport z 4.09.2023 roku.

Wojdat, M., Cywiński, P. (2022). *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*. Centrum Analiz i Badań Unia Metropolii Miast im. Pawła Adamowicza. Online: (13.11.2023).



#### **Iwona Leonowicz-Bukała**

Dr, medioznawczyni i migracjolożka, Absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Gender studies w Instytucie Badań Literackich Polskiej Akademii Nauki. Adiunktka w Katedrze Mediów i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Dziekanka Kolegium Mediów i Komunikacji Społecznej tej Uczelni. Wiceprzewodnicząca Komisji ds. etyki badań naukowych WSiLZ. Naukowo zajmuje się tematyką społeczności zmarginalizowanych w różnych wymiarach, w tym migracyjnym, zdrowotnym oraz genderowym. Interesuje ją rola nowych technologii w procesach włączania/wykluczania oraz rekonstrukcji relacji władzy.



#### **Kamil Łuczaj**

Dr, badacz szkolnictwa wyższego i migracji. Specjalizuje się w metodach jakościowych (m.in. wywiady narracyjne, wywiady pogłębione, obserwacje uczestniczące). Absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Adiunkt w Katedrze Socjologii Kultury Uniwersytetu Łódzkiego. Od 2019 roku jest członkiem Komitetu Badań nad Migracjami PAN. Publikował m.in. w „Studies in Higher Education”, „Polish Sociological Review”, „Slovak Sociological Review”, „Journal of Higher Education Policy and Management”. Kierował projektami badawczymi dotyczącymi m.in. migracji akademickich do Polski, awansu społecznego wykładowców oraz polskiej gościnności w stosunku do uciekinierów wojennych z Ukrainy.

Sugerowany sposób cytowania: Leonowicz-Bukała I., Łuczaj K. (2024) Mieszkanie – podstawa bezpieczeństwa bytowego. Rozwiązania na poziomie miejskim i regionalnym, *CMR Spotlight* 1 (58).

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

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

© 2024 Ośrodek Badań and Migracjami

