



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**



Polska Sieć
Ekonomii



Pacjent Europa

Inicjatywa Nowa Solidarność

4/2022

Kraków, marzec 2022



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta

Magdalena Kędzierska-Zaporowska

Skład:

Marcin Kukielka

Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16

31-510 Kraków

T: 12 293 75 60

E: msap@uek.krakow.pl

www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Słowo wstępne od autorów	4
1. Główne problemy	6
2. Scenariusze i prognozy migracyjne	9
3. Zarządzanie kryzysowe.....	13
Potencjał meta-koordynacji – Regionalne Sieci Adaptacji	15
4. Wizja nowego ładu instytucjonalnego.....	18
Uruchomić lokalne potencjały.....	18
5. Polityka gospodarcza i rynku pracy – perspektywa makroekonomiczna.....	22
Wyzwania/zagrożenia.....	22
Możliwe kierunki interwencji	23
Prognoza makroekonomiczna.....	24
Szczegółowe rekomendacje dla polityki gospodarczej.....	26
6. Polityka mieszkaniowa	28
Inwentaryzacja zasobów	28
Zasady wynajmu.....	29
Mieszkania komunalne (rozwiązanie średniookresowe).....	30
Mieszkania czynszowe/społeczne (rozwiązanie długookresowe).....	31
Relokacja stała (rozwiązanie średnio-/długookresowe)	33
7. Polityka żywnościowa.....	34
8. Polityka zdrowotna.....	36
Pomoc doraźna.....	37
Włączenie w system ochrony zdrowia.....	37
Szczepienia oraz badania przesiewowe	38
COVID-19	39
Prawo wykonywania zawodu dla profesjonalistów medycznych z Ukrainy.....	39
Finansowanie ochrony zdrowia	40
Zmiany systemowe: przywracanie solidaryzmu.....	42
9. Polityka edukacyjna.....	44

Słowo wstępne od autorów

Niniejszy raport został przygotowany przez niezależny zespół ekspertów, współpracujących ze sobą w nieformalny sposób od czasu pandemii COVID-19. Reprezentujemy głównie trzy środowiska (w kolejności alfabetycznej): Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (wydawca raportu), Polską Sieć Ekonomii i Stowarzyszenie „Pacjent Europa”. W ramach prac nad strategią polityki wobec kryzysu uchodźczego zaprosiliśmy jednak do naszych prac innych zaprzyjaźnionych ekspertów z różnych instytucji reprezentujących, co warto podkreślić, bardzo szerokie spektrum poglądów politycznych, społecznych i gospodarczych.

Mamy nadzieję, że to opracowanie, przygotowane w ramach oddolnej, społecznej inicjatywy, zainteresuje nie tylko opinię publiczną, ale także decydentów politycznych. Jednocześnie nie chcemy chować się za zasłoną akademicką i ograniczać się wyłącznie do wygodnego sygnalizowania wyzwań czy proponowania różnych instrumentów polityki publicznej. Jako członkowie Zespołu jesteśmy gotowi wziąć odpowiedzialność za wsparcie władz krajowych i samorządowych w opracowywaniu konkretnych, szczegółowych rozwiązań.

Autorzy:

dr Bartłomiej Biga – Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (rozdział 9)

Joanna Erbel – Fundacja Rynku Najmu (rozdziały 1, 4 i 6)

Łukasz Cieślik – dyrektor Małopolskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli (rozdział 9)

Oktawia Gorzeńska – Akademia Przywództwa Edukacyjnego (rozdział 9)

dr Maciej Grodzicki – Uniwersytet Jagielloński, Polska Sieć Ekonomii (rozdziały 1 i 5)

dr Marcin Kędzierski – Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, główny ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (rozdziały 1-3 oraz 9; redakcja)

Maria Libura – wiceprezes Polskiego Towarzystwa Komunikacji Medycznej, członek Rady Ekspertów przy Rzeczniku Praw Pacjenta, Collegium Medicum Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (rozdziały 1 i 8)

dr Stanisław Maksymowicz – Szkoła Zdrowia Publicznego, Collegium Medicum Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (rozdział 8)

Grzegorz Marek – psycholog i psychoterapeuta, Polskie Towarzystwo Terapii Poznawczej i Behawioralnej (rozdział 8)

prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur – Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, rektor UEK (rozdział 3)

dr Michał Możdżeń – Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Polska Sieć Ekonomii (rozdziały 1, 5 i 7)

Krzysztof Mroczkowski – Pacjent Europa (rozdział 1)

prof. UEK dr hab. Konrad Pędziwiatr – Centrum Zaawansowanych Badań Ludnościowych i Religijnych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, koordynator Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji (rozdział 2)

Bartosz Piłat – Ośrodek Badań Transportu i Planowania Przestrzennego (rozdziały 1 i 6)

dr Mateusz Piotrowski – Pacjent Europa (rozdział 1)

Jerzy Przystajko – farmaceuta (rozdział 8)

Aleksander Temkin – Pacjent Europa (rozdział 1)

dr Michał Zabdyr-Jamróż – Instytut Zdrowia Publicznego, Wydział Nauk o Zdrowiu, Collegium Medicum, Uniwersytet Jagielloński (rozdział 8)

Magdalena Władysiuk – lekarz, ekonomista, ekspert ds. oceny technologii medycznych, Uniwersytet Jagielloński (rozdział 8)

Jan Zygmuntowski – Akademia Leona Koźmińskiego, Polska Sieć Ekonomii (rozdziały 1 i 4)

1. Główne problemy

Państwo polskie musi zmierzyć się z największym wyzwaniem w historii III RP, wykraczającym daleko ponad to, które przyniosła z sobą pandemia COVID-19. Choć nie bierzemy bezpośrednio udziału w wojnie w Ukrainie, będziemy przez długi czas ponosić jej konsekwencje, niezależnie od tego, jak szybko się ona zakończy. Skala tych konsekwencji jest wciąż trudna do wyobrażenia. Nie ma właściwie dziedziny życia politycznego, gospodarczego i społecznego, której nie dotknęłyby skutki rosyjskiej agresji na Ukrainę. Co więcej, dopiero co wychodzimy, i to mocno poobijani, z kryzysu pandemicznego. Dlatego nie miejmy złudzeń – przed nami bardzo ciężki czas. Nie mamy wielkiego wpływu ani na przebieg działań wojennych, ani tym samym na liczbę osób, które zdecydują się na ucieczkę do Polski (poza budowaniem/wzmacnianiem systemu recepcyjnego w zachodniej Ukrainie). Przyjęcie kilku milionów uchodźców, a szczególnie uchodźczyń (bo większość z nich to właśnie kobiety) z pewnością będzie wiązało się z wieloma wyzwaniami oraz kosztami, które potrafimy zminimalizować jedynie wówczas, gdy jeden z największych kryzysów humanitarnych w Europie od czasów wojny na Bałkanach (jeśli nie od II wojny światowej) będzie przez nas mądrze zarządzany. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynnikiem decydującym o tym, jak długofalowo wyjdziemy z tego kryzysu, będzie sprawność naszego państwa.

Dla uzmysłowienia sobie skali tego wyzwania należy podkreślić, że napływ milionów gości z Ukrainy będzie miał ogromne konsekwencje dla rynku mieszkaniowego, rynku pracy, systemu edukacji (w tym dla szkolnictwa wyższego), systemu ochrony zdrowia, systemu zabezpieczenia społecznego, wielu branż polskiej gospodarki i wreszcie dla struktury całego polskiego społeczeństwa, jeśli choćby część z uciekinierów i uciekinierek zdecyduje się dłużej pozostać nad Wisłą. W niniejszym raporcie próbujemy zdiagnozować te wyzwania we wskazanych obszarach, i to zarówno w krótkim, jak i średnim okresie, czyli do końca 2023 roku. Nie skupiamy się na bardziej odległej perspektywie, bo, po pierwsze, mamy ogromną nadzieję na szybki i pomyślny koniec wojny w Ukrainie, po drugie nasza wiedza o tak odległej przyszłości jest znikoma, i wreszcie, po trzecie – skala wyzwań krótkookresowych jest tak duża, że nie ma większego sensu tworzyć dziś wielkich projekcji zakładających długoterminowe zakorzenienie się uchodźców z Ukrainy w Polsce. Na to może przyjdzie czas, choć o wiele bardziej pożądanym przez nas scenariuszem powinien być powrót uchodźców i uchodźczyń do ich domów i odbudowa silnego państwa ukraińskiego przy wsparciu Polski i innych krajów Unii Europejskiej i świata. Także dlatego, że na dłuższą metę efektywne pomaganie milionom osób z Ukrainy będzie rodziło mnóstwo wyzwań.

Chcemy z całą mocą podkreślić, że kluczowa jest obecnie faza krótkookresowa, którą wyznaczamy na okres od dziś do końca wakacji, czyli do momentu, w którym wszystkie ukraińskie dzieci trafią do

polskich szkół (o ile do tego czasu nie wrócą do Ukrainy, w co nade wszystko większość przybyłych do Polski osób z Ukrainy głęboko wierzy). Oczywiście część dzieci pójdzie do szkoły znacznie wcześniej, ale nie będzie to miało raczej charakteru systemowego i kompleksowego. Moment ten odgrywa ogromne znaczenie także z perspektywy rynku pracy – wśród uciekinierów jest wiele matek z dziećmi i dopiero po włączeniu ich do systemu szkolnego możliwe będzie znalezienie zatrudnienia przynajmniej przez część naszych gości. Tę fazę nazywamy kryzysową.

Trzeba powiedzieć wprost: czekają nas bardzo trudne tygodnie, a niewykluczone, że i miesiące. Stoimy na krawędzi kryzysu humanitarnego. Nawet jeśli UE i USA wyasygnują ogromne środki na pomoc dla uchodźców w Polsce, nie rozwiąże to wszystkich problemów. Już dawno przekroczyliśmy bowiem granicę wydolności, zwłaszcza że wiele systemów (edukacja, ochrona zdrowia) nie działało w Polsce poprawnie jeszcze przed wybuchem kryzysu. Przy optymistycznym założeniu, że konflikt nie przybierze jeszcze bardziej tragicznego charakteru, w naszym kraju może zamieszkać ok. 1,5-2 mln uciekinierów i uciekinierek. W efekcie co dwudziesta osoba w naszym kraju będzie uchodźcą. To zaś oznacza, że nasi goście muszą być rozlokowani niemal w KAŻDYM polskim miasteczku. Zważywszy dodatkowo, że zdecydowana większość z nich nie podejmie pracy, przynajmniej w krótkim okresie, przybysze będą na naszym utrzymaniu. Na razie koszty spoczywają w dużej mierze na polskim społeczeństwie i tysiącach wchodzących w jego skład jednostkach – wolontariuszach i wolontariuszkach, którzy z odruchu serca zawiesili swoje normalne życie i od kilkunastu dni, często nie oszczędzając własnych środków, pomagają uchodźcom. Taka sytuacja jednak nie może dłużej trwać. Odpowiedzialność musi wziąć na siebie państwo, czyli tak naprawdę wszyscy obywatele. Tym bardziej, że nie chodzi wyłącznie o pieniądze, ale także o dostęp do mieszkań na wynajem, placówek wychowawczych, usług zdrowotnych, komunikacji etc.

Jeśli nie chcemy być świadkami katastrofy humanitarnej, musimy wszyscy posunąć się na naszej ławeczce, aby zrobić miejsce dla przybyłych do nas gości. Co jednak szalenie istotne, musimy posunąć się w taki sposób, aby z tej ławeczki nie zrzucić osób gorzej sytuowanych, którzy nie mają dziś własnościowych mieszkań, nie mają elektrycznych samochodów, nie posyłają dzieci do prywatnych żłobków, przedszkoli i szkół czy wreszcie nie korzystają z usług prywatnej ochrony zdrowia. To jest nasz front tej wojny – walka z tanim państwem, walka z obniżaniem dostępności i jakości usług publicznych. Bez podjęcia tej walki nie tylko nie będziemy w stanie skutecznie zaopiekować się naszymi gośćmi, lecz także możemy potencjalnie doprowadzić do wybuchu – co warto podkreślić: w pełni zrozumiałego – społecznego oburzenia. Wszyscy poniesiemy koszty wojny, ale nie wolno nam większości z nich zrzucić na biedniejszą część społeczeństwa, w tym tych obywateli Ukrainy, którzy przyjechali do nas

w ostatnich latach. Tym bardziej, że i tak będą oni już obarczeni skutkami podwyższonej inflacji, która prawdopodobnie wystrzeli ponad 10%, drastycznie uszczuplając portfele klasy pracowniczej.

Dlatego celem strategii, którą nazywamy inicjatywą Nowej Solidarności, jest organizacja wsparcia dla naszych ukraińskich braci i siostr w taki sposób, aby było ono możliwie jak najmniej dotkliwe dla naszych obywateli, w tym przede wszystkim przedstawicieli grup defaworyzowanych, a jednocześnie odpowiadało na realne potrzeby Ukraińców. Uciekając z kraju, nie tracą oni bowiem swej podmiotowości – lepiej wsłuchać się w ich głos, niż zarzucać ich pomocą według naszych wyobrażeń. Wierzymy, że w ten sposób w najbliższych tygodniach zbudujemy wspólnie fundament pod przyjazne relacje między Polską i Ukrainą w przyszłości. Choć mamy nadzieję, że nasi goście będą mogli szybko wrócić do swoich domów, szykujemy się jednocześnie na długą, wspólną walkę.

Jednocześnie to najwyższy moment, aby w czasie realnego zagrożenia ze strony rosyjskiego imperializmu zawiesić wojny na innych frontach. Nie mamy wielkich złudzeń na nowe, narodowe pojednanie. Wyzwanie, przed którym stoimy, wymaga jednak co najmniej zakończenia konfliktu z Brukselą. W obecnej sytuacji wzmocnienie obecności Polski w UE jest naszą racją stanu i to zarówno z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego. Powód jest banalny – po prostu jeszcze bardziej niż kiedykolwiek nie stać nas na rezygnację z unijnych pieniędzy, bez których wielka transformacja systemu usług publicznych w Polsce będzie zadaniem niewykonalnym.

2. Scenariusze i prognozy migracyjne

W ciągu pierwszych czterech tygodni wojny do Polski przybyło już ponad 2 mln uchodźców z Ukrainy.

Tabela 1. Szacunkowa liczba osób wjeżdżających do Polski z Ukrainy

Data wjazdu	Liczba przekraczających granicę z PL (tys.), dziennie	Dynamika	Liczba przekraczających granicę z PL (tys.), skumulowana	Dynamika
24.02	31,2	n.d.	31,2	n.d.
25.02	47,5	52,2%	78,7	152,2%
26.02	77,3	62,7%	156,0	98,2%
27.02	97,3	25,9%	253,3	62,4%
28.02	100,0	2,8%	353,3	39,5%
01.03	98,0	-2,0%	451,3	27,7%
02.03	95,0	-3,1%	546,3	21,1%
03.03	99,2	4,4%	645,5	18,2%
04.03	106,4	7,3%	751,9	16,5%
05.03	129,0	21,2%	880,9	17,2%
06.03	142,4	10,4%	1023,3	16,2%
07.03	141,5	-0,6%	1164,8	13,8%
08.03	125,8	-11,1%	1290,6	10,8%
09.03	117,6	-6,5%	1408,2	9,1%
10.03	87,0	-26,0%	1495,2	6,2%
11.03	76,2	-12,4%	1571,4	5,1%
12.03	79,8	4,7%	1651,2	5,1%
13.03	82,1	2,9%	1733,3	5,0%
14.03	71,6	-12,8%	1804,9	4,1%
15.03	66,6	-7,0%	1871,5	3,7%
16.03	59,2	-11,1%	1930,7	3,2%
17.03	52,5	-11,3%	1983,2	2,7%
18.03	42,7	-18,7%	2025,9	2,2%
19.03	40,1	-6,1%	2066,0	2,0%
20.03	33,8	-15,7%	2099,8	1,6%
21.03	30,0	-11,2%	2129,8	1,4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Straż Graniczną; szacunki nie uwzględniają uchodźców przybywających do Polski przez inne kraje

Oszacowanie prognozowanej liczby osób uciekających przed wojną w Ukrainie jest zadaniem trudnym ze względu na niepewność co do dalszego przebiegu konfliktu. Z jednej strony, po pierwszych dwunastu dniach liczba przyjezdnych zaczęła spadać, co oznacza wyraźne wyhamowanie tempa napływu. Z drugiej jednak strony w przypadku intensyfikacji działań wojennych na wschodzie i południu Ukrainy, zwłaszcza wobec ludności cywilnej a także ostrzałów zachodniej części kraju (lub w najgorszym scenariuszu wkroczenia tam wojsk białoruskich), nie da się wykluczyć wzmożenia się napływu uchodźców. Tym bardziej, że spośród 10 mln uchodźców (szacunek UNHCR) większość

przebywa w zachodniej części Ukrainy i intensyfikacja działań wojennych w tym regionie może skutkować napływem kolejnych milionów ludności.

Można zarysować kilka podstawowych scenariuszy dalszego rozwoju sytuacji militarnej w Ukrainie i jej skutków dla ruchów migracyjnych:

- 1) Długotrwała, (co najmniej kilkumiesięczna) wojna pozycyjna, bez zdolności do przechylenia szali zwycięstwa na jedną ze stron (pat) – systematyczny, ale jednocześnie słabnący napływ uchodźców (ci, którzy chcieli uciec, zrobili to w pierwszej fazie wojny), przy jednoczesnym braku możliwości powrotu.
- 2) Porażka armii ukraińskiej lub kapitulacja w wyniku ogromnych kosztów humanitarnych przy oblężeniu miast i przejście do działań partyzanckich na terenach okupowanych przez Rosjan – systematyczny i stały napływ uchodźców w wyniku prawdopodobnych represji wobec ludności cywilnej.
- 3) Złamanie oporu armii ukraińskiej i ludności cywilnej, skutkujące zakończeniem działań wojennych i okupacją sporej części ziem ukraińskich na lewym brzegu Dniepru (powstawanie kolejnych republik ludowych) – jednorazowy, duży napływ uchodźców (związany także z możliwością ucieczki przez mężczyzn podlegających obecnie mobilizacji).
- 4) Zakończenie działań wojennych wynikające z porażki lub nieosiągnięcia przez armię rosyjską celów militarnych oraz politycznych, a w konsekwencji wycofanie wojsk z ziem zajętych po 24.02 (w optymistycznym scenariuszu także zajętych w 2014 roku), któremu towarzyszyć będzie ogromne wsparcie finansowe Zachodu na rzecz odbudowy Ukrainy – wstrzymanie napływu i powrót znacznej części uchodźców.

Analizując wpływ różnych scenariuszy na sytuację migracyjną, warto jednak jeszcze raz podkreślić, że wiele osób zmuszonych do opuszczenia swoich domów zatrzymuje się wciąż we względnie spokojnej zachodniej części Ukrainy. Co prawda, możliwości absorpcyjne tego regionu są ograniczone, ale pomoc państw Zachodu umożliwia ich wzmacnianie. Z tego powodu niewielka część uchodźców może zdecydować się na powrót na tereny zachodniej Ukrainy, jeśli sytuacja militarna się ustabilizuje i obszary te nie będą teatrem działań wojennych (scenariusz rozszerzenia się walk na zachodniej Ukrainie wciąż szacujemy jako mało prawdopodobny – gdyby tak się jednak stało, musielibyśmy się liczyć z nową, ogromną falą uciekinierów). Jednocześnie należy pamiętać, że utrzymana jest (i do momentu zakończenia walk zostanie) mobilizacja mężczyzn w wieku 18-60 lat, przez co nie będą mieli oni możliwości opuszczenia kraju. Sytuacja może się zmienić po odwołaniu mobilizacji – niewykluczone, że część mężczyzn zdecyduje się wówczas opuścić Ukrainę (względnie powrócić do Polski, z której wyjechali w momencie rozpoczęcia wojny).

Oczywiście powyższe scenariusze mają charakter bazowy i można sobie wyobrazić, że działania wojenne będą przebiegać z różnym natężeniem w różnych obszarach działań wojennych (np. pat wokół Kijowa i okupacja na południu Ukrainy). Jedno wydaje się dziś pewne – w perspektywie najbliższych tygodni, miesięcy, a może nawet i lat osoby, które już przyjechały do Polski, nie będą mogły wrócić do Ukrainy. Prawdopodobnie musimy się liczyć z dalszym napływem uchodźców, choć skala tego procesu pozostaje niewiadomą i będzie determinowana w największym stopniu przez długość i intensywność działań wojennych, liczbę ofiar – nade wszystko wśród ukraińskiej ludności cywilnej – oraz poziom zniszczenia infrastruktury. Według bardziej optymistycznych szacunków liczba uchodźców wojennych, którzy zdecydują się na pozostanie w Polsce, jedynie nieznacznie przekroczy 2 mln osób, natomiast zgodnie z pesymistycznymi prognozami może nawet dojść do 4-5 mln.

Jednocześnie nie mamy kompletnych i wiarygodnych danych o liczbie uchodźców, którzy wyjechali z Polski do innych państw. Pojawiają się różne szacunki opierające się jednak bardziej na doświadczeniach innych konfliktów z przeszłości niż dokładnych informacjach. Na podstawie szacunków ekspertów od transportu można założyć, że drogą lądową i powietrzną z Polski bez wprowadzenia jakichś ekstraordynaryjnych rozwiązań (a poza kilkoma dodatkowymi pociągami, uruchomionymi po dwóch tygodniach od rozpoczęcia kryzysu, trudno mówić o funkcjonowaniu takich rozwiązań, podobnie jak nie widać jakiegoś ponadstandardowego ruchu na drogach prowadzących do granicy) dziennie może wyjechać maksymalnie ok. 30 tys. osób (w tym kontekście trzeba pamiętać o ogromnej, liczącej 6 mln ludzi ukraińskiej diasporze, która przebywa zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach, co ułatwia decyzję o dalszej emigracji). Można zatem przyjąć założenie, że od 24 lutego w dalszą drogę hipotetycznie mogło się udać maksymalnie ok. 600 tys. osób, czyli ok. 30% wszystkich uciekinierów. W miarę spadku tempa napływu nowych uciekinierów, jak również bardzo prawdopodobnego pogorszenia się warunków humanitarnych uchodźców przebywających w Polsce, można spodziewać się wzrostu tego odsetka – niektórzy podają nawet 50%. Z drugiej strony, osoby dysponujące rozległymi sieciami migracyjnymi uciekały raczej w pierwszych dniach wojny, co może sugerować, że odsetek wyjeżdżających z Polski w tej fazie będzie już mniejszy. Tym bardziej, że w pierwszych tygodniach/miesiącach wojny uchodźcy wolą raczej pozostawać blisko granic swojego państwa, by móc jak najszybciej powrócić do swoich domów – dopiero po pewnym czasie gaśnie w nich nadzieja na pozytywne rozstrzygnięcie konfliktu. Biorąc pod uwagę powyższe dwa założenia, przyjmujemy, że odsetek ten wyniesie ok. 30%. W konsekwencji, w optymistycznym scenariuszu, przynajmniej w krótkim okresie, w Polsce pozostanie zatem ok. 1,7-2 mln gości z Ukrainy, natomiast w scenariuszu pesymistycznym trzeba się będzie liczyć z liczbą od 2,5 do nawet 5 mln uchodźców.

Nie można też zapominać, że uchodźcy wojenni zwiększają dotychczasową populację ukraińską w Polsce. Wśród prawie 550 tys. obcokrajowców posiadających ważne karty pobytowe na koniec

grudnia 2021 roku Ukraińcy stanowili większość – 307 tys. osób. Co więcej, według danych Urzędu ds. Cudzoziemców udział Ukraińców wśród cudzoziemców posiadających ważne karty pobytu w Polsce zwiększył się z 53% w grudniu 2020 do 56% w grudniu 2021 roku. Jednocześnie warto wskazać, że zgodnie z szacunkami GUS jeszcze na początku 2020 roku w Polsce było 1,35 mln Ukraińców. Podobne oszacowania pokazywały również badania typu Big Data.

Niezależnie jednak od tego, który scenariusz wejdzie w życie, w krótkim okresie (do wakacji) musimy się liczyć z koniecznością utrzymania w Polsce ogromnej, przekraczającej znacznie milion osób liczby uciekinierów z Ukrainy (a możliwe, że więcej), co zdecydowanie wykracza poza standardowe zdolności państwa polskiego, zwłaszcza w zakresie potencjału systemu usług publicznych. Należy zakładać, że Polska otrzyma wsparcie finansowe ze strony UE i USA (a być może także innych podmiotów międzynarodowych), nie rozwiąże to jednak szeregu problemów, takich jak choćby zakwaterowanie naszych gości. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w przypadku wystąpienia negatywnego rozwoju sytuacji militarnej w Ukrainie konieczność systemowej relokacji do innych państw UE może się okazać konieczna. Dla porównania bowiem, RFN dysponująca rozwiniętą polityką migracyjną, w czasie kryzysu 2015 roku była w stanie przyjąć ok. 800 tys. uchodźców z Bliskiego Wschodu. Liczba ta stanowi niecały 1% populacji Niemiec (czego zasadniczo nie zmienia fakt większej odmienności kulturowej przybyszów od kultury państwa przyjmującego). W przypadku 1,7-2 mln Ukraińców w Polsce mówimy już o 5-6% populacji, a 2,5-3 mln – 7-8% populacji. Przy najbardziej negatywnym, choć bardzo mało prawdopodobnym scenariuszu, trzeba się liczyć z napływem 5 mln uchodźców, co będzie stanowić ok. 15% populacji Polski (a z uwzględnieniem Ukraińców przebywających na terenie naszego kraju jeszcze przed wojną – ok. 20%). Niezależnie jednak od tego, nawet w najbardziej optymistycznym scenariuszu skala ta pokazuje, z jak ogromnym wyzwaniem gospodarczym, społecznym i kulturowym musi się zmierzyć Polska, która na dodatek nie prowadziła jak dotąd polityki migracyjnej/integracyjnej.

3. Zarządzanie kryzysowe

Kryzys migracyjny spowodowany agresją Rosji na Ukrainę stanowi największe wyzwanie dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa polskiego od 1945 roku, większe niż pandemia COVID-19. Jednocześnie, w przeciwieństwie do kryzysu pandemicznego, pomimo niemal miesiąca od wybuchu wojny wciąż nie powstał sztab kryzysowy – czy to formalny, zgromadzony wokół Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, czy też nieformalny, tak jak miało to miejsce wiosną 2020 roku w ówczesnym Ministerstwie Rozwoju. Dziwi fakt, że w obliczu napływu ponad 2 mln uchodźców rząd nie zdecydował się na wprowadzenie stanu wyjątkowego, który w obecnej sytuacji wydawałby się w pełni zasadny. Co więcej, tak jak twarzą walki z pandemią był premier Mateusz Morawiecki, ówczesny minister zdrowia Łukasz Szumowski (a teraz rolę tę odgrywa minister Adam Niedzielski) oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michał Dworczyk, w przypadku obecnego kryzysu takiej twarzy jak dotąd brakuje. Wydaje się, że osobą, która w naturalny sposób powinna wejść w taką rolę, jest wicepremier ds. bezpieczeństwa lub co najmniej minister spraw wewnętrznych i administracji. Niestety, trudno dostrzec w wyraźny sposób ich przywództwo. Można wręcz odnieść wrażenie, że ciężar odpowiedzialności zarządzania sytuacją kryzysową spadł na wiceministra Pawła Szefernakera z MSWiA, odpowiedzialnego w resorcie za administrację – jeśli ktokolwiek jest dziś medialną twarzą walki z kryzysem migracyjnym, to właśnie on.

Trzeba mieć jednak świadomość, że Polska staje jednocześnie w obliczu dwóch kryzysów – migracyjnego i wojennego. Nie ulega wątpliwości, że zarówno premier polskiego rządu, jak i szef KPRM (oraz w jakimś stopniu wicepremier ds. bezpieczeństwa) są dziś zajęci organizowaniem międzynarodowego wsparcia dla Ukrainy. Wydaje się, że nie ma alternatywnego podmiotu politycznego, który mógłby zastąpić premiera w roli realnego koordynatora działań kryzysowych – do tej pory nie jest nim minister spraw wewnętrznych i administracji.

Wspomniany brak koordynacji ma jednak bardzo poważne konsekwencje dla zdolności współdziałania organów terenowych władzy centralnej i organów samorządu terytorialnego. Ze względu na charakter kryzysu bardzo ważną rolę powinni odgrywać wojewodowie, odpowiedzialni za zarządzanie kryzysowe w terenie, oraz podległe im służby funkcjonujące w ramach administracji zespolonej. Trudno w pogłębiany sposób ocenić dziś jakość współdziałania różnych organów administracji, jednak zarówno z ogólnodostępnych w mediach informacji, jak i bezpośrednich relacji osób zaangażowanych w organizowanie pomocy dla gości z Ukrainy wyłania się niezbyt optymistyczny obraz. Dość powszechna jest krytyka wojewodów za niewystarczające zaangażowanie i koordynację, której jednym

ze skutków (choć oczywiście nie jedynym) jest gromadzenie się uchodźców w największych polskich miastach i brak działań mających na celu ich relokację do mniejszych ośrodków.

Co więcej, poza dostarczeniem niezbędnej pomocy przybyszom w pierwszej fazie kryzysu konieczne jest zebranie szeregu danych umożliwiających prowadzenie skutecznej polityki. Mowa tu zarówno o podstawowych danych dotyczących osób wjeżdżających do Polski (wiek, wykształcenie etc.), jak i danych o zasobach, które jako państwo i społeczeństwo jesteśmy w stanie udostępnić dla naszych gości (np. rejestr pustostanów). Brak koordynacji działań w tym zakresie skutkowało pojawianiem się szeregu oddolnych inicjatyw – czy to społecznych, czy to realizowanych przez samorząd, co doprowadziło do rozładowania kryzysu w krytycznej fazie, jednak w sposób nieuwzględniający innych niebezpieczeństw (np. nierównomiernego rozmieszczenia przestrzennego uchodźców czy wycieku istotnych danych osobowych). W efekcie po kilku tygodniach trwania kryzysu mamy do czynienia z kompletnym chaosem informacyjnym, który będzie bardzo trudno uporządkować. To zaś z kolei będzie mieć bardzo negatywne skutki z perspektywy zdolności dostarczania usług publicznych – edukacji, ochrony zdrowia, transportu, mieszkalnictwa, usług komunalnych etc. Dlatego należy wyraźnie podkreślić, że wciąż istnieje możliwość uniknięcia chaosu poprzez skoordynowanie procesu zbierania bardziej szczegółowych danych (np. o wykształceniu, wykonywanym zawodzie, chorobach przewlekłych, potrzebach edukacyjnych etc.) w trakcie rejestracji uchodźców np. podczas nadawania im numeru PESEL przez przedstawicieli samorządu.

Jednocześnie kryzys potwierdził po raz kolejny tezę o słabości systemu zarządzania kryzysowego, którego funkcjonowanie oparte jest często na nieformalnych strukturach i instytucjach. O ile na terenie województwa/powiatu/gminy istnieją nieformalne kontakty pomiędzy przedstawicielami różnych instytucji publicznych, prywatnych i społecznych, można mówić o jakiejś formie oddolnej koordynacji działań. Jeśli jednak takich oddolnych powiązań nie ma (w praktyce mowa tu o braku sieci lokalnych elit), wtedy działania różnych podmiotów są chaotyczne. Co istotne, problem ten dotyka nie tylko mniejszych ośrodków, ale także największych miast – przy braku koordynacji ze strony wojewodów i jednocześnie słabości sieci, które mogłyby usprawniać współpracę różnych środowisk (samorząd, media, biznes, świat akademicki, samorządy zawodowe, sektor społeczny etc.), problemy związane z napływem uchodźców w krótkim czasie zaczęły przerastać możliwości tych miast w radzeniu sobie z nimi, nawet jeśli ich potencjał organizacyjny teoretycznie jest znacznie większy.

Potencjał meta-koordynacji – Regionalne Sieci Adaptacji

Wyzwania związane z napływem milionów uchodźców z Ukrainy uświadomiły nam słabość potencjału meta-koordynacji Państwa. Pojęcie meta-koordynacji w tym wypadku rozumiemy jako sformalizowane mechanizmy trafnego diagnozowania natury problemów wielkiej skali, efektywnego podejmowania wiążących decyzji oraz skutecznej koordynacji procesu realizacji uzgodnionych działań. Istotą meta-koordynacji jest łączenie różnych zasobów przynależących do państwa, organizacji pozarządowych, sektora prywatnego, świata nauki (np. informacji, wiedzy, środków finansowych, pracy wolontariuszy). U podstaw integracji tych różnych, ale zarazem komplementarnych zasobów, leżą zaufanie i współpraca. Kryzys migracyjny, z którym mamy do czynienia, pokazał, że tak o współpracę, jak i o zaufanie, szczególnie między przedstawicielami administracji rządowej i włodarzami wielkich miast, nie jest łatwo. Warto zwrócić uwagę, że skuteczna meta-koordynacja jest możliwa jedynie wtedy, gdy instytucje i osoby zaangażowane w rozwiązywanie określonych problemów publicznych mają poczucie współzależności i komplementarności prowadzonych przez siebie działań.

Dominująca logika reagowania na problemy wynikające z napływem milionów uchodźców z Ukrainy polegała przede wszystkim na spontanicznych działaniach milionów obywateli, tysięcy organizacji pozarządowych, uniwersytetów, szkół i firm. W drugiej kolejności to włodarze miast, do których napływają uchodźcy, wzięli na siebie ciężar opieki nad nimi. Na poziomie struktur rządowych dynamika działania w zakresie przygotowania stosownych aktów prawnych nie była imponująca, z kolei wojewodowie szybko przesunęli odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe na samorządy miejskie.

Z jednej strony trudno nie docenić tej pozytywnej eksplozji społecznej empatii i wielkiego ruchu społecznego na rzecz pomocy uchodźcom z Ukrainy. Z drugiej zaś nie sposób nie dostrzec słabości Państwa i jego agend w budowaniu systemu skoordynowanej, a tym samym bardziej skutecznej, pomocy. Znamionuje to słabości, o których od wielu lat piszą badacze jakości rządzenia w Polsce – słabości strategicznego myślenia, niskiego potencjału analitycznego oraz niskiego potencjału koordynacji działań publicznych, szczególnie związanych z koniecznością angażowanie w nie parterów społecznych i gospodarczych. Wydaje się, że u podstaw tych słabości leży niezrozumienie przez rządzących, że rozwiązaniem wielkich problemów (a z pewnością obecny kryzys migracyjny jest problemem bezprecedensowym) jest zaproszenie do współpracy partnerów społecznych, gospodarczych, niepozostających w relacji formalnego podporządkowania wobec rządu i wykorzystania ich zasobów (warto tu wspomnieć chociażby o setkach tysięcy wolontariuszy czy wsparciu materialnym oferowanym przez obywateli i firmy). Aby to było możliwe, konieczne jest stworzenie odpowiednich ram i mechanizmów koordynacji opartych o założenia tak

komplementarności podmiotów zaangażowanych w rozwiązywanie doraźnych i przyszłych problemów, jak i ich autonomii. To znacznie bardziej wyrafinowany od tego obecnie dominującego model zarządzania publicznego i radzenia sobie z wielkimi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Musimy zrozumieć, że skala i złożoność problemów wynikających z obecności tak ogromnej rzeszy obywateli ukraińskich w naszym kraju generować będzie wyzwania społeczne, gospodarcze i kulturowe o wielkiej skali. Bez zmiany paradygmatu zarządzania sprawami publicznymi, czego elementem jest meta-koordynacja, sprostanie im może się okazać niemożliwe. Aby móc mierzyć się z tak dużą skalą problemów społeczno-gospodarczych, pilnie potrzebujemy także stworzenia sprawnej, uczącej się, międzysystemowej sieci koordynacji, zakorzenionej w „zaufaniu systemowym” na rzecz rozwiązywania wielkiej skali problemów społeczno-gospodarczych.

Doświadczenie wynikające z obecnego kryzysu migracyjnego wskazuje także na konieczność budowania regionalnych sieci reagowania na sytuacje kryzysowe. Warto tutaj odwołać się do opracowania „Regionalne Sieci Adaptacji”, przygotowanego przez Centrum Polityk Publicznych UEK. Autorzy tego opracowania postrzegali Regionalne Sieci Adaptacji (RSA) jako uzupełnienie Systemu Zarządzania Kryzysowego (SZK). RSA to mechanizm współpracy lokalnych i regionalnych partnerów samorządowych, gospodarczych, pozarządowych, naukowych i medialnych, a także tych terenowych jednostek rządowych (urzędów, agencji, funduszy itp.), które formalnie nie są częścią systemu zarządzania kryzysowego, a mogą istotnie wzmacniać jego potencjał. Potencjały, którymi dysponują sektor gospodarczy oraz sektor organizacji pozarządowych (wiedza, kompetencje, zasoby, zaangażowanie, sieci kontaktów) są komplementarne względem systemu zarządzania kryzysowego. RSA mogą one także znacząco ograniczyć jego dysfunkcje. Dzięki lokalnemu, a jednocześnie sieciowemu i otwartemu charakterowi umożliwiają one szybkie reagowanie, trafniejsze diagnozowanie potrzeb oraz innowacyjne rozwiązania.

Najważniejszymi wartościami, tworzącymi podstawy normatywne RSA, są zasady:

- 1) Subsydiarności pojmowanej jako aktywizacja i integracja zasobów partnerów lokalnych o zróżnicowanych zasobach, stanowiących wartościowe uzupełnienie działań na rzecz ograniczania negatywnych konsekwencji sytuacji kryzysowych.
- 2) Decentralizacji rozumianej jako włączanie partnerów lokalnych w wykonywanie zadań publicznych z zakresu reagowania na sytuacje kryzysowe.
- 3) Dialogiczności traktowanej jako forma współpracy podmiotów konstytuujących KSZ i RSA w oparciu o zaufanie i podzielane rozumienie interesu publicznego.

- 4) Współzarządzania rozumianego jako mechanizm horyzontalnego i wertykalnego uzgadniania i współdziałania aktorów o różnych zasobach i statusach formalnych w celu budowania potencjału adaptacji wspólnot lokalnych i regionalnych w sytuacjach kryzysowych.
- 5) Inkluzyjności, czyli możliwości włączenia w RSA nowych aktorów respektujących wartości i reguły działania RSA przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii.

Aktorami RSA są terenowe jednostki administracji rządowej oraz terenowe jednostki organów państwowych, a także inne podmioty i instytucje publiczne niebędące częścią administracji rządowej lub samorządowej; administracja samorządowa; samorzady zawodowe; sektor obywatelski, przedsiębiorcy, sektor nauki i edukacji oraz eksperci.

Podsumowując, na tym etapie zadaniem niniejszego opracowania nie jest prezentowanie kompleksowej wizji reformy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, ile raczej zwrócenie uwagi na jego podstawowe bolączki, które zostały już ujawnione przez kryzys związany z pandemią COVID-19. Świadomość tych słabości bowiem stanowi cenną wskazówkę nie tylko dla długofalowych zmian, ale i krótkookresowych działań np. w zakresie wewnątrz krajowej (lub choćby wewnątrz wojewódzkiej) relokacji uchodźców. Opisany wyżej mechanizm Regionalnych Sieci Adaptacji stanowi z kolei sugestię możliwego kierunku zmian systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w perspektywie średniookresowej.

4. Wizja nowego ładu instytucjonalnego

Uruchomić lokalne potencjały

Wady instytucjonalne polskiej społecznej gospodarki rynkowej są dobrze rozpoznane. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju słusznie identyfikowała słabość instytucji jako jedną z pięciu pułapek rozwojowych Polski. Część z nich jest sukcesywnie pokonywana, jak choćby zapóźnienia w e-administracji i nadmierna biurokratyzacja procedur. Wciąż jednak wiele dziedzin jest zaniedbanych, traktowanych jako mniej priorytetowe, co skutkuje dalszym rozpadem instytucji i indywidualizacją odpowiedzialności za zapewnienie dostępu do dóbr czy usług. Napięte relacje rządu centralnego z samorządami, związane choćby z alokacją środków z Funduszu Inwestycji Lokalnych, są doskonałą ilustracją skali problemu.

Potrzebujemy rozwiązań, które jednocześnie uruchomią lokalne potencjały, jak i zapewnią koordynację działań na poziomie centralnym. Napływ uchodźców z Ukrainy dotyczy obecnie głównie Warszawy, Krakowa i większych miast, ale docelowo powinniśmy dążyć do tego, żeby osoby ze społeczności ukraińskiej zamieszkały w całej Polsce. Ułatwi to zmniejszanie napięć systemowych, dlatego konieczne jest wykorzystanie specyfiki lokalnych instytucji, ich znajomości terenu, sieci kontaktów i zdolności do samoorganizacji tak widocznej w pierwszych dniach wojny w Ukrainie. Rząd musi jednak istotnie wesprzeć cały proces – zarówno materialnie oraz finansowo, jak i w postaci strukturalnego zaplanowania pakietu pomocy. W podobny sposób, jak to się odbywało (i odbywa) w ramach procesów rewitalizacji, w których sukces zależy od włączenia nie tylko samorządów, ale również lokalnych społeczności. Bez zaangażowania aktorów społecznych i instytucjonalnych na wszystkich poziomach nie uda nam się podołać wyzwaniu, jakim jest konieczność włączenia setek tysięcy osób do naszych społeczności. Bez ukierunkowania tej pomocy i jej wzmocnienia koszty znów zostaną poniesione przez osoby będące w najtrudniejszej sytuacji. Oba skrajne scenariusze – chaotycznej, wypalającej decentralizacji oraz oderwania się centralizacji od organicznego ruchu – są bardziej kosztowne i mniej skuteczne niż ich pragmatyczna kombinacja.

Obecny kryzys jest dobrym momentem na odrobienie lekcji z wielkoskalowych projektów, z których jedne udają się lepiej, a drugie kończą się na dobrych intencjach jak np. Mieszkanie Plus (omawiany w rozdziale poświęconym polityce mieszkaniowej). W kontekście wojny w Ukrainie przykładem pozytywnym mogą być Wojska Obrony Terytorialnej, czerpiące z lokalnych potencjałów obronności państwa przy ich koordynacji i finansowaniu odgórnym. WOT są na tyle skuteczne, że efektywnie weszły w rolę Obrony Cywilnej. W tym kontekście warto przypomnieć, że największy program modernizacji Polski – powojenna elektryfikacja kraju – polegał właśnie na połączeniu zrywu

społecznych komitetów elektryfikacji wsi z kompetencjami zakładów sieciowych pod wodzą Centralnego Zarządu Energetyki oraz współfinansowaniem państwowym. W ciągu czterech pierwszych lat niemal potrojono liczbę wsi z dostępem do sieci elektroenergetycznej. Podobnie w latach 90. XX w. samorządy i ruchy społeczne przy wsparciu finansowym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej budowały kanalizację i wodociągi w setkach miejscowości w całej Polsce. Dzisiejsze wyzwanie jest podobnej skali.

Rola państwa, podobnie jak w przypadku Regionalnych Sieci Adaptacji w kontekście systemu zarządzania kryzysowego, to meta-koordynacja i wzmacnianie ładu instytucjonalnego, w tym obrona samorządności innych podmiotów i współzarządzanie wraz z nimi dla osiągnięcia synergii w działaniach. Publiczne instytucje, jak Państwowa Inspekcja Pracy, oraz uniwersalnie dostępne usługi publiczne stanowią podstawę ładu instytucjonalnego, zapewniając systemowy standard, co umożliwi skupienie aktywności wszystkich pozostałych aktorów na kolejnych obszarach funkcjonowania społeczeństwa.

Podobnie jak w trakcie recesji spowodowanej pandemią koronawirusa musimy zrewidować dogmatyczne przywiązanie do reguł wydatkowych i polityki fiskalnej. Obejście ich, choć w niezbyt transparentny i pozbawiony mechanizmów kontroli budżetowej sposób, pozwoliło na uruchomienie ekspansywnej polityki fiskalnej i ochronę bezpieczeństwa ekonomicznego mieszkańców Polski. Perspektywa finansów funkcjonalnych sugeruje, że istotniejsze od samych numerycznych agregatów są realne potrzeby gospodarcze i społeczne w kontekście cyklu koniunkturalnego. Należy przy tym pamiętać, że „arbitraż długu” sprzyja zaciąganiu go przez rząd na najbardziej preferencyjnych warunkach, nie zaś bezpośrednio przez samorządy; ponadto realne ograniczenia podażowe ograniczają stosowanie długu w tym przypadku (więcej o tym problemie w części poświęconej polityce gospodarczej).

Ponieważ to samorządy muszą udźwignąć ciężar integracji, priorytetem powinno być uruchomienie dla nich nowego finansowania o możliwie automatycznym charakterze, bez uznaniowości rodzącej obawy o wpływ czynnika politycznego. Redystrybucja nowych środków do lokalnych podmiotów powinna być jasno powiązana z pomocą uchodźcom, tzn. alokowana według liczby nowych mieszkańców oraz zapewnionych nowych miejsc pracy. W długim horyzoncie nie wolno jednak zapomnieć, że samorząd potrzebuje zwiększania środków własnych, zarówno przez daniny, jak i dochody z działalności gospodarczej jednostek oraz dywidend.

Napływ nowych mieszkanek i mieszkańców będzie wymagał przekształcenia lokalnych rynków pracy tak, aby pomóc zintegrować się tym osobom, które zdecydują się zostać w Polsce na dłużej. Jednocześnie jakość tych miejsc pracy będzie z konieczności oddziaływała na resztę rynku pracy, bo

zamiast powolnej imigracji i zatrudnienia na zbliżonych warunkach mamy do czynienia z nagłym i bardzo dynamicznym skokiem podaży pracy ze strony uchodźców. Dlatego konieczne jest połączenie dobrych warunków pracy i ochrony godności ludzi z mechanizmem integracji oraz powszechnej odpowiedzialności łączącej przybywających Ukraińców z polską społecznością. Nowy ład instytucjonalny proponujemy zbudować za pomocą dwóch nowoczesnych narzędzi polityki gospodarczej:

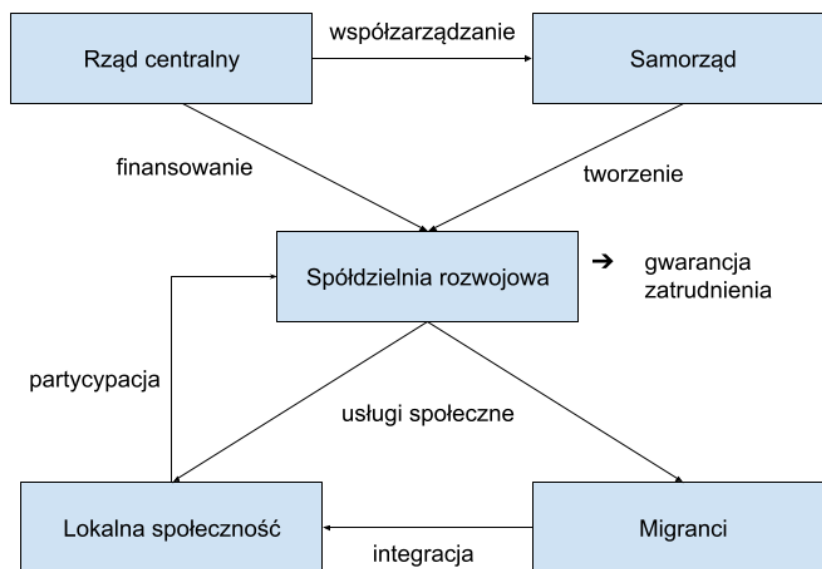
- 1) **Gwarancja zatrudnienia**, czyli publiczne finansowanie miejsc pracy dla chętnych, uzupełniające ofertę rynkową o realizację lokalnych potrzeb (również o charakterze automatycznego stabilizatora koniunktury).
- 2) **Wielobranżowe spółdzielnie rozwojowe**, zakładane przez gminy w celu tworzenia wysokiej jakości, stabilnych miejsc pracy, zwiększenia podmiotowości interesariuszy i pracowników oraz lokalnego zakotwiczenia kapitału.

Podstawowym zadaniem spółdzielni rozwojowych jako wehikułu wdrożenia powyższego modelu interwencji będzie tworzenie miejsc pracy odpowiadających na kluczowe wyzwania współczesności: zmiany klimatyczne i technologiczne, starzenie się społeczeństwa, a obecnie również kryzys migracyjny wynikający z wojny w Ukrainie. Spółdzielnie rozwojowe będą działać na podobnej zasadzie jak obecnie funkcjonują spółki miejskie, z tą różnicą, że ich model wykorzystuje siłę demokracji ekonomicznej. Z założenia spółdzielnie działają na rzecz swoich członków, czyli w tym przypadku lokalnych społeczności. Spółdzielnia rozwojowa może prowadzić takie działania jak: termomodernizacja i remonty pustostanów (zarówno miejskich, jak i prywatnych), montaż paneli fotowoltaicznych, dostarczanie usług opiekuńczych, koordynowanie dostaw lokalnej żywności (np. stworzenie cyfrowych rozwiązań dla dostaw produktów od rolników), recykling materiałów oraz dostarczanie cyfrowych narzędzi do innych form działalności (prowadzenie sklepu online, lokalne dowozy posiłków, przewozy osób i produktów). Świadczone w ten sposób usługi społeczne rozszerzają ofertę typowych usług publicznych, jak edukacja czy ochrona zdrowia, o korzystne społecznie, jednak często pozbawione rynkowego finansowania świadczenia. Usługi społeczne mogą przynosić również zyski, jednak wymagają najpierw zbudowania kompetencji, pamięci instytucjonalnej i efektów skali pozwalających na obniżenie ich kosztów do akceptowalnego poziomu.

Rynek pracy może wykorzystywać mechanizm gwarancji zatrudnienia, czyli tworzenia ze środków centralnych nowych miejsc pracy i przeszkalania chętnych pracowników – tak, aby żadna chętna osoba nie została bez pracy. W dłuższym horyzoncie czasowym, czyli po udanym uruchomieniu i zapewnieniu miejsc pracy, takie spółdzielnie rozwojowe mogłyby przeprowadzić wyjście do społeczności (tzw. *exit to community*), czyli sprzedawać udziały swoim mieszkankom i mieszkańcom w celu pozyskania

nowego kapitału na inwestycje i rozwój spółdzielni poza czyste finansowanie publiczne. Wspólnota skorzysta natomiast z rozwoju lokalnej gospodarki, nie tylko obserwując podnoszącą się jakość życia w gminie, ale również partycypując w zyskach finansowych. Spółdzielczość ma również tę zaletę, że zakorzenia kapitał lokalnie, więc tworzy gospodarkę odporną na zmiany strategii wielkiego kapitału. Jednocześnie gwarantuje to osadzenie działalności gospodarczej spółdzielni w realnych potrzebach lokalnych. Realizacja tego modelu wymaga zbudowania sprawnych mechanizmów finansowania projektów, jak i reguł zatrudnienia.

Rysunek 1. Wizja nowego ładu instytucjonalnego



Źródło: opracowanie własne

5. Polityka gospodarcza i rynku pracy – perspektywa makroekonomiczna

Osiedlenie się na terenie Polski na minimum kilka miesięcy co najmniej 1,5 mln uchodźców z Ukrainy spowoduje, oprócz oczywistych problemów mieszkaniowych, konieczność bieżącego zaopatrzenia ich w dobra i usługi. Część osób prawdopodobnie jest w stanie podjąć pracę w Polsce od razu, ale możliwości szybkiego wchłonięcia przez rynek pracy tak dużej liczby nowych pracowników w bardzo krótkim czasie są ograniczone. Ponadto znaczna część uchodźców nie jest jeszcze w stanie pracować. Tym osobom trzeba zapewnić możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb. Innymi słowy, w bardzo krótkim okresie można spodziewać się dużego wzrostu popytu konsumpcyjnego, przy ograniczonych możliwościach nagłego zwiększenia produkcji.

Wyzwania/zagrożenia

Taka sytuacja powoduje trzy zasadnicze wyzwania/zagrożenia z perspektywy sytuacji makroekonomicznej oraz rynku pracy:

- 1) Oparcie zaopatrzenia uchodźców na zwiększeniu efektywnego popytu i finansowaniu dłużnym może być nieskuteczne, a wręcz ryzykowne z punktu widzenia dynamiki inflacji i bilansu płatniczego. Już teraz wysokie ceny podstawowych surowców i towarów na rynkach światowych połączone z rozgrzaną krajową gospodarką stanowią szok inflacyjny. Wyłączenie gospodarek Ukrainy, Rosji i częściowo Białorusi z międzynarodowych łańcuchów dostaw pogłębi ten problem. Strategia gospodarcza musi zatem wykroczać poza proste zwiększanie wydatków publicznych i dążyć do przesunięć w strukturze popytu, możliwie łagodnych dla klasy ludowej i pracowników.
- 2) Słabość złotówki, spotęgowana awersją do ryzyka wśród inwestorów międzynarodowych po agresji ze strony Rosji, powoduje pogorszenie polskiej pozycji handlowej i utrudnia możliwość zabezpieczania dostaw dóbr i usług kanałem importowym. Jednocześnie skokowy wzrost już wysokiej rentowności polskich obligacji zmniejsza możliwości pozyskiwania podstawowych walut wykorzystywanych w handlu światowym (USD i EUR), z wykorzystaniem długu publicznego. To oznacza, że każda istotna forma pomocy finansowanej długiem będzie niosła poważne koszty makroekonomiczne: albo za sprawą kosztów obsługi wysoko oprocentowanego długu zagranicznego, albo poprzez wzrost inflacji i deprecjację złotego. W konsekwencji dysproporcjonalnie ucierpią dochody biedniejszej części populacji, która już teraz, w odruchu serca, silnie zaangażowała się w pomoc uchodźcom (także finansowo).
- 3) Napływ uchodźców spowoduje gwałtowny wzrost podaży pracy, która – przy już wysokim wykorzystaniu mocy wytwórczych przedsiębiorstw – tylko w pewnym stopniu będzie mogła zostać

wykorzystana. W warunkach zderegulowanego rynku pracy i słabości Państwowej Inspekcji Pracy można spodziewać się, że w krótkim okresie wywoła to silne pogorszenie pozycji przetargowej pracowników (szczególnie tych nisko wykwalifikowanych) i w konsekwencji spadek płac realnych. Zdesperowani uchodźcy mogą akceptować pracę bardzo niskiej jakości i w warunkach niespełniających minimalnych standardów wyznaczonych przez polskie ustawodawstwo.

Możliwe kierunki interwencji

Mając na uwadze powyższe wyzwania, państwo musi podjąć równoległe kilka działań, które pozwolą na sfinansowanie zaopatrzenia konsumpcyjnego uchodźców i ochronę pozycji pracowników, przy jak najmniejszym negatywnym wpływie na jakość życia gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz na podstawowe równowagi makroekonomiczne. Dlatego proponujemy następujący zestaw rozwiązań:

- 1) W pierwszych miesiącach zaopatrzenie musi opierać się na instytucjach państwa, w formie świadczeń pieniężnych lub bezpośredniej pomocy rzeczowej. Oczywiście zatrudnienie uchodźców będzie kluczowe dla ich udanej integracji w Polsce, przy znacznych korzyściach społecznych i ekonomicznych. Niemniej, podejmowanie pracy przez tysiące uchodźców natychmiastowo i w warunkach desperacji finansowej rodzi poważne ryzyka napięć społecznych, wyzysku i niedopasowań kompetencji do oczekiwań pracodawców. Dlatego rynek pracy powinien dostać czas na przystosowanie się do nowej sytuacji:
 - a) uchodźcy – na zadomowienie i naukę języka;
 - b) instytucje rynku pracy – na wzmocnienie ochrony praw pracowniczych;
 - c) publiczne i prywatne zakłady – na przygotowanie stanowisk pracy.Ponadto należy podkreślić, że uchodźcy powinni być włączani w rynek pracy stopniowo, przy dużym zaangażowaniu instytucji publicznych. Jednocześnie stopniowo należy wspierać zwiększenie zagregowanego popytu.
- 2) Konieczne jest przekierowanie jak największej części środków unijnych na sfinansowanie zaopatrzenia uchodźców, natychmiastowe uruchomienie Krajowego Planu Odbudowy oraz uzyskanie dodatkowego wsparcia finansowego od instytucji międzynarodowych. Będzie to kluczowe dla stabilizacji bilansu płatniczego, kursu walutowego i rentowności obligacji. Z kolei przesunięcie wydatków publicznych – od planowanych projektów infrastrukturalnych w kierunku zaopatrzenia uchodźców – pozwoli na zachowanie równowagi w ramach zdolności produkcyjnych gospodarki.
- 3) Konstrukcja finansowa „Funduszu Pomocy” BGK powinna opierać się na mechanizmach ograniczających import lub krajowy popyt luksusowy. Należy poważnie rozważyć nałożenie

tymczasowego podwyższonego o 10% VAT na towary luksusowe oraz rozszerzenie preferencji podatkowych dla osób i firm decydujących się samodzielnie przekazać część swoich dochodów na Fundusz. Tego typu rozwiązania mobilizują środki finansowe na zaopatrzenie uchodźców w sposób nieinflacyjny oraz neutralny lub wręcz korzystny z perspektywy kursu walutowego.

- 4) Potrzebujemy znacznego wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy i związków zawodowych, aby uniknąć rozrostu niestandardowych form zatrudnienia i pracy na czarno. Instytucjonalne wzmocnienie pozycji pracowników (zarówno polskich i ukraińskich) powinno być dziś w centrum uwagi decydentów. Znakomita część gospodarstw domowych w Polsce utrzymuje się z dochodów z pracy, więc spadek płac realnych może oznaczać poważne napięcia społeczne. Ponadto dominacja kapitału zagranicznego w strukturze pracodawców oznacza, że spadek ten może prowadzić do transferu zysków za granicę, pogłębiając deficyt na rachunku bieżącym. W ten sposób warunki pracy i płacy bezpośrednio przełożą się na sytuację polityczną i makroekonomiczną w kraju.

Prognoza makroekonomiczna

W naszych prognozach wyróżniamy dwa podokresy. Natychmiastowe dostosowania, w ciągu najbliższego kwartału (do wakacji), będą spowodowane zwiększonym popytem konsumpcyjnym oraz rosnącymi cenami importowanych paliw, surowców oraz towarów rolnych i przemysłowych. Zwiększone zapotrzebowanie na produkty żywnościowe i najem mieszkań przełożą się na wzrost marż przedsiębiorstw handlowych i czynszów, zwłaszcza w dużych miastach. Efekty te, wraz z osłabionym kursem walutowym, przyspieszą wzrost inflacji konsumenckiej i prawdopodobnie skłonią Radę Polityki Pieniężnej do kontynuacji polityki podnoszenia stóp procentowych. W warunkach niepewności możemy spodziewać się wstrzymania planów inwestycyjnych przedsiębiorstw, co jednak dopiero z opóźnieniem przełoży się na koniunkturę i moce produkcyjne.

W krótkim okresie, od trzech miesięcy do jednego roku, zmiany koniunktury będą uzależnione od zmian koniunktury światowej oraz od sytuacji wojennej (oczywiście obok interwencji z zakresu polityki gospodarczej). Poniższa tabela podsumowuje nasze oczekiwania w czterech bazowych scenariuszach.

Tabela 2. Możliwości rozwoju sytuacji makroekonomicznej (w zależności od scenariuszy rozwoju sytuacji militarnej w Ukrainie)

Scenariusz	Sytuacja makroekonomiczna	Stosunki zagraniczne
(1) Długotrwała wojna „manewrowo-partyzancka”	Potężna niepewność: spadek inwestycji i konsumpcji rezydentów, niski kurs walutowy, rosnąca konsumpcja związana z ciągłym napływem uchodźców (trudno przewidzieć efekt netto). W tej sytuacji wzrośnie rola dłużnego finansowania potrzeb uchodźców z wykorzystaniem krajowych zdolności wytwórczych.	Mimo recesji ROB i tak może się pogorszyć ze względu na obniżony niepewnością kurs. Szczególnie w scenariuszu (1) w efekcie zatrudnienia uchodźców, przy założeniu ograniczonych możliwości łączenia rodzin, ROB będzie obciążony zwiększoną skalą przekazów pieniężnych (<i>remittances</i>).
(2) Zawieszenie broni i dyplomatyczny pat	Efekty podobne jak w (1), ale mniej nasilone. Możliwy powrót części uchodźców do Ukrainy.	
(3) Okupacja Ukrainy przez rosyjskie wojska po wschodniej stronie Dniepru i szybkie zakończenie działań wojennych	Stabilizacja makroekonomiczna, konieczne inwestycje publiczne (dla zaangażowania zwiększonego zasobu pracowników i wzmocnienia usług publicznych).	Zanim uda się produktywnie zatrudnić uchodźców (biorąc pod uwagę dużą dysproporcję między ich liczbą a liczbą zgłaszanych obecnie wolnych miejsc pracy), gospodarka nie będzie w stanie obsłużyć zwiększonych potrzeb konsumpcyjnych, co naturalnie wpłynie na zwiększenie importu i pogłębienie deficytu na ROB. Szczególnie w scenariuszu (3) w efekcie zatrudnienia uchodźców, przy założeniu ograniczonych możliwości łączenia rodzin, ROB będzie obciążony zwiększoną skalą przekazów pieniężnych.
(4) Szybkie zakończenie wojny, wycofanie się wojsk rosyjskich przy relatywnie niewielkich zniszczeniach wojennych	Efekty podobne jak w przypadku (3), ale bardziej wyraźne. W szczególności powrót większości uchodźców do Ukrainy.	

Źródło: opracowanie własne

Obok wskazanych wyżej różnych scenariuszy rozwoju sytuacji makroekonomicznej należy zwrócić uwagę na potencjalnie poważne konsekwencje dla stosunków pracy w Polsce. Wraz z wchodzeniem uchodźców na rynek pracy dojdzie do znacznego zwiększenia podaży pracy. Osoby te, w dużej mierze kobiety, do pewnego stopnia wypełnią wakaty – stanie się tak w sektorze opieki, w niektórych gałęziach przemysłu czy handlu. Z czasem może pojawić się potężna luka przetargowa na korzyść pracodawców, która negatywnie odbije się na udziale płac w dochodzie narodowym i na poziomie płac realnych, szczególnie pracowników nisko wykwalifikowanych (zarówno polskich, jak i ukraińskich). Jeśli nie zostaną podjęte działania makroekonomiczne i legislacyjne, istnieje duże ryzyko konfliktów wśród pracowników, które mogą przeistoczyć się w resentyment etniczny.

Szczegółowe rekomendacje dla polityki gospodarczej

Poniższym rekomendacjom przyświeca ogólny cel złagodzenia opisanego szoku oraz uniknięcia negatywnego scenariusza, w którym koszty pomocy ponoszone są przez klasy ludowe i pracownice (w formie inflacji, spadku płac czy niekorzystnych przesunięć w budżecie państwa). W najbliższym okresie oznacza to brak zwiększania zagregowanego popytu i ochronę bilansu płatniczego; w drugim: stopniowe zwiększanie zarówno popytu, jak i podaży, przy wzmacnianiu ochrony pracowników oraz zwiększaniu zatrudnienia w usługach publicznych.

A. Struktura finansowania „Funduszu Pomocy” BGK

- 1) Wsparcie UE i międzynarodowych instytucji finansowych, w tym środki KPO.
- 2) Środki pochodzące z podwyżki VAT na towary luksusowe. Proponujemy 10% „składkę VAT” od towarów luksusowych. Szacujemy, że Fundusz mógłby w efekcie zostać zasilony kwotą do 2 mld zł w skali roku (przy efekcie netto dla całkowitych dochodów budżetowych w wysokości 800 mln zł) – przy zakładanej elastyczności cenowej popytu równej – 2 i wartości rynku ok. 25 mld zł (KPMG 2021). Konieczne jest ustalenie tej podwyżki na dłuższy okres (np. 2 lata), aby nie powodować opóźniania konsumpcji (choć nawet opóźniona konsumpcja zredukuje popyt).
- 3) Dobrowolne składki zwolnione z podatku dochodowego w wysokości dwukrotności wartości składki. Celem tej zbiórki solidarnościowej powinno być pozyskanie ok. 0,5 mld zł miesięcznie, tj. jakieś 0,5% miesięcznego dochodu opodatkowanego PIT. Gdyby w całości datki te zostały poniesione przez 1% najbogatszych Polaków, musieliby oni na ten cel przeznaczyć mniej niż 4% swojego dochodu.
- 4) Instrumenty dłużne powinny być stosowane uzupełniająco w miarę potrzeb, zgodnie z zapisami projektu „specustawy”.

B. Strumienie pomocy

- 1) Transfery – bezpośrednie wsparcie finansowe (w formie gotówki oraz bonów na dostęp do kluczowych dóbr i usług) powinno być priorytetem w najbliższych miesiącach. Kluczowe w tym czasie pozostaje zaopatrzenie uchodźców w podstawowe zasoby i dobra konsumpcyjne.
- 2) Zatrudnienie publiczne – w perspektywie kilkunastu miesięcy, w zależności od scenariusza, polski rynek pracy może być zmuszony do wchłonięcia nawet miliona nowych pracowników. Jednocześnie ci ludzie będą potrzebowali usług publicznych, które już obecnie są dostarczane na niewystarczającym poziomie. Dlatego konieczne jest uruchomienie programów szybkiej rozbudowy kluczowych usług (głównie zdrowotnych i edukacyjnych, ale także

np. transportowych) powiązanych z wyraźnym zwiększeniem zatrudnienia w tych dziedzinach. Pozwoli to na zapewnienie minimalnych standardów zatrudnienia i złagodzi napięcia na rynku pracy. Jednocześnie będzie stanowić impuls popytowy konieczny do zwiększenia popytu na pracę w sektorach rynkowych.

- 3) Inwestycje i wsparcie rozwoju kompetencji – z rozbudową usług publicznych związana jest konieczność poczynienia inwestycji w infrastrukturę, która pozwoli na obsługę większej o nawet 5-7% populacji. Jednocześnie konieczne jest uruchomienie masowych programów kursów językowych oraz przekwalifikowania.

C. Zmiany legislacyjne i instytucjonalne na rynku pracy

- 1) Na początek potrzebujemy znacznego wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy tak, aby mogła ona faktycznie wykonywać swoje zadania ustawowe dzięki:
 - a) zwiększeniu budżetu PIP, aby sfinansować zatrudnienie co najmniej kilkuset nowych inspektorów, w tym dużą część mówiących po ukraińsku;
 - b) podwyższeniu ustawowych kwot mandatów (w szczególności za omijanie zatrudnienia etatowego i zatrudnianie na czarno) oraz powiązanie ich z wysokością obrotów firmy;
 - c) przywróceniu powszechnej kontroli wydatków energetycznych pracowników w zakładach pracy.
- 2) Rząd powinien również niezwłocznie rozpocząć kampanię informacyjną skierowaną do przyjeżdżających uchodźców, dotyczącą podstawowych przepisów i praw pracowniczych. Osoby podejmujące w Polsce pierwszą pracę muszą być świadome m.in. rodzajów umów, minimalnych stawek wynagrodzenia czy przynależnych świadczeń i urlopów.
- 3) Zmiany legislacyjne powinny objąć także, a może przede wszystkim ustawę o pracy agencyjnej, która dziś jest podstawowym mechanizmem omijania prawa pracy i osłabiania pracowników w dużych zakładach przemysłowych i logistycznych. Wzorem wielu innych państw należy wprowadzić limity zatrudnienia przez agencję (np. do 10% załogi) oraz wymóg oferowania identycznych warunków pracy jak na tych samych stanowiskach etatowych. Rozwiązaniem, które szybko wzmocniłoby sytuację związków zawodowych, będzie zabezpieczenie powództwa po zwolnieniu związkowca, czyli natychmiastowe przywrócenie do pracy na czas postępowania sądowego. W dłuższym okresie należy zaś pomyśleć o dalszych rozwiązaniach systemowych, obejmujących skrócenie czasu pracy i rewizję obecnej ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

6. Polityka mieszkaniowa

Inwentaryzacja zasobów

W trybie pilnym niezbędne jest określenie liczby niezamieszkałych domów i mieszkań – w szczególności poza obszarami dużych miast. Nieruchomości powinny zostać sklasyfikowane wg stanu: nadające się do natychmiastowego zamieszkania, wymagające remontu odtworzeniowego oraz te wymagające remontu kompleksowego. W przypadku dużych miast będą to często obiekty już zinwentaryzowane, lecz nieremontowane ze względu na brak środków lub niejasny status prawny. Konieczne jest zdjęcie z samorządów odpowiedzialności za niegospodarność w przypadku remontu lokali o nieuregulowanym statusie. Listę takich lokali powinny sporządzić gminy – będą w stanie wywiązać się z zadania bardzo sprawnie przy wsparciu lokalnych społeczności (mieszkańcy znają sąsiadów i często wiedzą, które mieszkania są puste). Lokale te mogą posłużyć interwencyjnie jako miejsca dla uchodźców. Równoległe niezbędne jest sprawne oszacowanie, w których miejscach przebywają uchodźcy i ilu ich jest. To oczywiste, że znaczna część z nich znalazła schronienie u bliskich i znajomych, a także że część z nich zdążyła już wynająć mieszkania – jednak liczba osób, które nie mają szans na takie rozwiązanie, będzie rosła. Szczególnie w dużych miastach oszacowanie liczby uchodźców jest bardzo trudne. Konieczne jest więc systematyczne ich rejestrowanie (wiedza ta będzie przydatna także w wielu innych sprawach).

Brak tej wiedzy uniemożliwi podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących pomocy mieszkaniowej. Nie wszyscy uchodźcy będą mogli zostać przyjęci w największych polskich miastach, dokąd większość z nich obecnie się kieruje – to w nich najłatwiej jest o mieszkanie, pracę, szkołę dla dziecka itp. Tymczasem w Polsce znaczna większość miast dużych i małych się wyludnia. Dlatego też wiedza o tym, ile jest w nich dostępnych lokali, w jakim tempie można je przygotować do zamieszkania, nałożona na wiedzę o tym, ilu uchodźców przebywa w poszczególnych ośrodkach i gdzie brakuje już dla nich lokali, pozwoli w pierwszym okresie kryzysu systematycznie rozlokowywać uciekinierów i zagwarantować im tymczasowy dach nad głową. Taki zabieg pozwoli zdjąć znaczne obciążenie finansowe z największych ośrodków, a także lepiej wykorzystać inne zasoby i usługi publiczne – na przykład Kraków już dziś oszacował, że aby zapewnić miejsce w szkołach dla uchodźców, musiałby otworzyć 30 nowych placówek. Relokowanie Ukraińców do mniejszych ośrodków obniży znacząco tę presję. W mniejszych miejscowościach, po likwidacji tzw. gimnazjów, możliwości lokalowe szkół podstawowych są znacząco większe niż w dużych ośrodkach.

Zasady wynajmu

Wyremontowane lokale komunalne pozostaną po okresie akcji pomocowej w zasobie gminy i trafią do kolejnych osób potrzebujących wsparcia mieszkaniowego. Wyremontowane lokale prywatne mogą wrócić na rynek komercyjny (po odpowiednim rozliczeniu) lub też ich właściciele powinni otrzymać ofertę długoterminowego wynajmu publicznego lub ze strony Społecznych Agencji Najmu, czyli organizacji pośredniczących pomiędzy lokatorami wymagającymi wsparcia (jak właśnie uchodźcy niezapoznani jeszcze z nowymi realiami) a właścicielami mieszkań. Taka długoterminowa oferta może być atrakcyjna dla części właścicieli nieruchomości – zdejmując z nich konieczność zarządzania nieruchomością i utrzymywania jej oraz ryzyko związane z okresowym brakiem najemcy. Stabilny dochód może być dla właścicieli części nieruchomości (szczególnie tych wymagających dziś remontu) zachętą do udziału w takich programach.

Najkorzystniej byłoby, aby oferta publiczna wynajmu składana była prywatnym właścicielom przez gminę – urząd gminy najczęściej ma dobre rozeznanie potrzeb lokalowych i jest w stanie za pomocą tak wynajętych mieszkań realizować swoją politykę komunalną. Oferta może zostać złożona np. za pomocą spółki komunalnej.

Alternatywą dla dokładania zadań gminie i jej jednostkom może być zainicjowanie tworzenia wspomnianych Społecznych Agencji Najmu (w oparciu o ustawę z maja 2021 r.). Instytucje te tworzone będą najczęściej przez NGO – zaangażowanie organizacji pozarządowych w tym zakresie byłoby pożądane i możliwe już w krótkim terminie. SAN zajęłyby się zarządzaniem mieszkaniami – najpierw w ramach finansowanej ze środków publicznych pomocy humanitarnej, a w następnym kroku mogłyby zająć się wynajmowaniem tych mieszkań, samodzielnie lub w porozumieniu z gminą. Z punktu widzenia większości urzędów gmin współpraca z SAN będzie bardzo korzystnym rozwiązaniem – wysiłek tworzenia zespołów i prowadzenia bieżącej działalności będzie przesunięty na barki SAN, a to istotne, biorąc pod uwagę, że urzędy cierpią raczej na nadmiar wakatów niż chętnych do pracy.

Konieczne jest zarazem określenie, na którym etapie mieszkania zarządzane przez gminę, czy przez SAN, powinny pojawić się, jako mieszkania dostępne powszechnie. Wydaje się zasadne, aby po określonym terminie (np. ustaniu fali uchodźczej) mieszkanie opuszczone przez uchodźców przyjętych interwencyjnie było przeznaczone do wynajmu powszechnego.

W celu ochrony zarówno uchodźców, jak i pozostałych wynajmujących mieszkania niezbędne wydaje się monitorowanie cen najmu i dostępności mieszkań, także na rynku pierwotnym, oraz raportowanie ich w określonych interwałach – uzupełnienie raportu o dane dotyczące cen sprzedaży byłoby dodatkową korzyścią. W najbliższych miesiącach będziemy mieli do czynienia z bardzo dynamicznie

zmieniającą się liczbą uchodźców (nie tylko w związku z ich napływem, ale także potencjalnymi powrotami), a w związku z tym z ryzykiem windowania cen najmu lub siania dezinformacji dotyczącej rynku nieruchomości – zarówno rynku najmu, jak też nieruchomości na sprzedaż z rynku wtórnego czy pierwotnego. Będzie to miękki sposób ochrony zarówno uchodźców, jak i Polaków.

Narzędziem twardym i w obecnej sytuacji koniecznym jest utrzymanie do końca marca 2023 roku zakazu eksmisji przyjętego na okres pandemii oraz podwyżek cen najmu wykraczających ponad inflację. Sytuacja kryzysowa nie daje czasu na przygotowanie odpowiedzialnej nowelizacji przepisów dotyczących wynajmu i ochrony wynajmujących w taki sposób, aby zmiany mogły mieć charakter docelowy i aby odpowiadały na potencjalne zmiany w strukturze ludności. Zamrożenie możliwości eksmisji jest potrzebne nie tylko do tego, aby chronić najemców, ale przede wszystkim, aby ograniczyć spekulacje na rynku nieruchomości w okresie, w którym dotychczasowe niekorzystne, ale stabilne stosunki między właścicielami nieruchomości a wynajmującymi uległy drastycznemu załamaniu. W ciągu najbliższych 12 miesięcy liczba imigrantów w Polsce powinna się ustabilizować, a co za tym idzie, sytuacja na rynku wynajmu się uspokoi. Jednym z prostszych zabiegów, jaki można zastosować, jest wprowadzenie wymogu zapisywania w umowach najmu zasad obliczania podwyżek opłat za wynajem.

Jak wielkie zmiany zaszły od dnia wybuchu wojny w Ukrainie, próbują już szacować eksperci. Według danych PKO BP w największych miastach Polski (Wrocławiu, Krakowie, Gdańsku czy Warszawie) liczba obecnych na rynku ofert wynajmu mieszkań zmniejszyła się po trzech tygodniach o 50 do 75 proc. W tygodniu 14-20 marca br. liczba ofert mieszkań na wynajem w Warszawie spadła (biorąc pod uwagę ofertę dostępną w internecie) do 70 tys. – jeszcze w lutym było ich ponad 150 tys. Nie wiemy na razie, ile ofert zostało zawieszonych w oczekiwaniu na wzrost cen, a ile mieszkań zostało wynajętych.

Okres zakazu eksmisji musi zostać wykorzystany na zmiany w przepisach regulujących zasady wynajmu – powinny one zostać ujednoczone, a zasady naliczania cen „odstępnego” odpowiednio uregulowane. Co ważne, zmiany powinny doprowadzić do powstania systemu, który (w przeciwieństwie do obecnego) jest powszechny i egzekwowalny. Zmiany legislacyjne w tym zakresie będą mieć znaczenie równie duże jak zwiększenie liczby mieszkań dostępnych na rynku.

Mieszkania komunalne (rozwiązanie średniookresowe)

Równoległe do kryzysowych działań bieżących gminy (szczególnie większe ośrodki), spółki komunalne oraz spółki Skarbu Państwa powinny dokonać przeglądu swoich nieruchomości (de facto dokonanego już w 2016 r.) i wskazać tereny, które mogą być otwarte na nowe inwestycje mieszkaniowe drogą

pozyskania pozwolenia na budowę lub decyzji WZiZT, a także działek, które mogą stać się miejscem inwestycji mieszkaniowych po przekształceniu.

W przypadku tych pierwszych nieruchomości należy zadziałać zachętą finansową – gminy powinny otrzymać jasny komunikat dotyczący wsparcia finansowego dla komunalnych inwestycji mieszkaniowych, ale wielkość dofinansowania powinna być uzależniona od okresu, w jakim przeprowadzony zostanie proces inwestycyjny. Im szybciej gmina podejmie działania, tym wyższe powinna otrzymać wsparcie – tu można się oprzeć na doświadczeniach programu wsparcia budownictwa komunalnego BGK. W najbliższych latach rokrocznie powinno powstawać nie tysięcy, ale parę tysięcy mieszkań komunalnych – proces zwiększenia liczby takich inwestycji wymaga oczywiście czasu, ale jest on ograniczony raczej dostępnością materiałów budowlanych czy pracowników, a nie procedurami po stronie samorządów.

Mieszkania czynszowe/społeczne (rozwiązanie długookresowe)

Rolę inicjatora procesu dla gruntów wymagających przekształcenia musi wziąć na siebie rząd. Te działki już w 2016 roku miały być systematycznie wykorzystywane do realizacji programu Mieszkanie Plus. Państwowe spółki, jak PKP czy Poczta Polska albo Lasy Państwowe, skutecznie zablokowały jednak proces – nieruchomości te są w oczywisty sposób wysoko wycenianym majątkiem. Decyzja o uwolnieniu takich terenów (jak choćby tereny pofabryczne) jest dziś *stricte* polityczna – jeśli jednak rząd jej nie podejmie, nie ma szans na długofalową zmianę struktury rynku mieszkaniowego i zaspokojenie potrzeb Polaków. Braki na rynku mieszkaniowym (obecnie co najmniej milion brakujących mieszkań) nałożone na kryzys uchodźczy, którego efektem będzie skokowy wzrost liczby Ukraińców w Polsce, niewątpliwie doprowadzą do niepokojów społecznych i pogłębienia nierówności majątkowych. Osoby niemające możliwości zaciągnięcia kredytu będą skazane na bezdomność, w chwili, w której nie będą miały możliwości pozostać na rynku pracy. Ceny najmu mieszkań na rynku komercyjnym większości z nich uniemożliwiają oszczędzanie.

Państwo musi więc uwolnić cenne tereny i wystąpić w roli inwestora, lub – co lepsze i bardziej realne – podjąć współpracę z samorządami czy TBS-ami, potencjalnie także z prywatnymi firmami przy realizacji inwestycji (w tym ostatnim przypadku strona publiczna ma szansę kontrolować ceny nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż lub wysokość czynszów). W obecnej sytuacji nie ma innego wyjścia – nie da się bez wysiłku finansowego lub majątkowego ze strony państwa przyspieszyć budownictwa czynszowego.

Rząd powinien dać sygnał startowy i zainicjować działania, ale wiodącą rolę państwa muszą przejąć samorządy. Władze lokalne nie mogą się wahać przy współpracy z publicznymi instytucjami, takimi jak

PFR Nieruchomości czy innymi spółkami, które dysponują gruntami pod nowe osiedla. Doświadczenia w tej współpracy mogą się później przełożyć na rozpoczęcie podobnej współpracy z inwestorami prywatnymi. Instytucje i agendy rządowe powinny uruchomić zespoły eksperckie, których zadaniem byłoby wspieranie samorządów mniej zamożnych lub pozbawionych zaplecza przy opracowywaniu planów i projektów inwestycyjnych – wybór odpowiednich technologii, odpowiednie zagospodarowanie przestrzeni, wsparcie finansowe prac przygotowawczych czy wreszcie kształcenie lokalnych kadr.

Narzędziem planistycznym może być tutaj specustawa mieszkaniowa. Aby procedowanie w oparciu o nią było bezpieczne dla jakości przestrzeni i jakości życia na takich osiedlach, konieczna jest rewizja tzw. standardów urbanistycznych, a więc zestawu wymogów, jakie mają spełniać osiedla (odległość od szkoły, transportu zbiorowego, ośrodka zdrowia), aby można było je zbudować w oparciu o specustawę mieszkaniową. Standardy urbanistyczne są kluczowym bezpiecznikiem – dzięki dobremu ich sformułowaniu (w każdym ośrodku miejskim mogą być one różne) nowe osiedla nie będą obciążeniem dla już istniejących (np. zbytne obciążanie szkół liczbą dzieci, obciążanie układów drogowych i transportu zbiorowego ponad miarę). Doświadczenia uzyskane przy realizacji inwestycji na gruntach poindustrialnych pozwolą na rozszerzenie zakresu specustawy mieszkaniowej bez szkody dla jakości przestrzeni publicznej. Kryzys uchodźczy zbiegł się z finiszem prac nad nowelizacją Ustawy o planowaniu przestrzennym. Jest to najlepszy moment, aby mechanizmy ustawy wsparły możliwość budowy większej liczby mieszkań czynszowych i komunalnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu jakości przestrzeni.

Partnerem do działań bowiem może być także rynek deweloperski. W ramach programu „mieszkanie za grunt” gmina przekazuje grunty deweloperowi i w zamian otrzymuje mieszkania. Jednak bez określenia w odpowiednich regulacjach standardów budynków tego rodzaju współpraca może okazać się ryzykowna dla gminy. Modelowe inwestycje, które rozpoczęłyby się dzięki inicjatywie rządu, mają służyć nie tylko zmianie paradygmatu na rynku mieszkaniowym w Polsce po stronie inwestorów i samorządów (istnieje powszechne przekonanie, że deweloperzy dokonują zamachu na przestrzeń miasta, a samorządy bronią się przed tym nieskutecznie, m.in. z tego powodu bardzo rzadko dochodzi do współpracy na rynku mieszkaniowym między samorządem a inwestorem prywatnym), ale także unaocznić społeczeństwu, że możliwe jest realizowanie społecznych czy komunalnych projektów mieszkaniowych w oparciu o istniejące zasoby i przepisy, a tym samym doprowadzić do wzrostu presji społecznej na samorządy. Dziś z całą pewnością jest ona zbyt mała, aby doprowadzić do zwiększenia tempa oddawania nowych mieszkań.

Relokacja stała (rozwiązanie średnio-/długookresowe)

Biorąc pod uwagę, że część z Ukraińców zdecyduje się pozostać w Polsce już na stałe, ich relokacja do mniejszych ośrodków może stać się sposobem na rewitalizację tych miejsc. Takie podejście może oczywiście zostać potraktowane jako zabieg inżynierii społecznej. Trzeba sobie jednak zdać sprawę z tego, że mniejsze ośrodki są coraz bardziej opustoszałe, a znajdująca się tam infrastruktura niszczeje. Pojawienie się nowych mieszkańców daje szansę na ożywienie choćby niektórych takich miast – nawet jeśli po procesie relokacji część z Ukraińców wyprowadzi się do innych miejscowości, niektórzy pozostaną, co trwale podniesie jakość życia w takich miastach i miasteczkach. Ośrodki takie jak Tarnów czy Ostrowiec Świętokrzyski są na tyle duże, aby poradzić sobie z kryzysową pomocą uchodźcom (przy wsparciu finansowym), a jednocześnie mogą być dla uchodźców atrakcyjne jako miejsce do osiedlenia się.

Nie stanie się to, jeśli nie sprawdzimy, ile w takich miejscach dostępnych jest lokali mieszkalnych czy w których dużych miastach samorząd nie jest w stanie podołać zabezpieczeniu dla uchodźców dachu nad głową. Planowanie relokacji do małych i średnich ośrodków jest też istotne ze względu na coraz silniejszy brak korelacji kierunków migracji wewnętrznej w Polsce oraz polityk zagospodarowania przestrzennego – największe ośrodki nie są w stanie szybko dostarczyć infrastruktury zapewniającej odpowiednią jakość życia, w mniejszych zaś ośrodkach ta infrastruktura jest wygaszana.

Gwałtowna fala migracyjna z Ukrainy bez wyżej opisanych zmian w prowadzeniu polityki mieszkaniowej (lub innych pozwalających na sprawniejszą realizację inwestycji mieszkaniowych) doprowadzi do pogorszenia sytuacji w dużych ośrodkach. Popytu na mieszkania nie będzie można zaspokoić – konsekwencje tej sytuacji trudno dziś ocenić, ale może ona prowadzić choćby do emigracji młodsze pokolenie do innych krajów w poszukiwaniu miejsca, w którym łatwiej rozpocząć dorosłe życie. Dlatego tak ważne jest rozpoznanie możliwości lokalowych w małych ośrodkach już na etapie zarządzania kryzysowego.

7. Polityka żywnościowa

Nagły i istotny szok populacyjny związany ze skalą napływu uchodźców będzie stanowił w najbliższych tygodniach i miesiącach (a także i w dłuższym okresie) źródło bezprecedensowego obciążenia dla wszystkich krajowych systemów zaopatrzenia, pośród których jednym z najistotniejszych jest łańcuch dostaw żywności. W krótkim okresie główne wyzwania związane będą z szybko rosnącymi cenami kluczowych czynników produkcji rolnej (energia, paliwa, pasze, nawozy) i produktów żywnościowych, co odbije się z jednej strony na kosztach życia biedniejszej części ludności, a z drugiej na kosztach produkcji po stronie rolników. Dlatego konieczne jest wygospodarowanie jak największej ilości jedzenia, które w tym momencie się marnuje, szczególnie w magazynach sieci handlowych, ale też takiej, która jest odrzucana jako niepełnowartościowa na etapie selekcji do sprzedaży.

Ponadto konieczne jest wsparcie rolników w złagodzeniu skali oddziaływania wzrostu cen czynników produkcji. Przyniesie to ulgę nie tylko dla budżetów gospodarstw (szczególnie małych), ale także powinno odbić się na złagodzeniu presji cenowej na tym etapie łańcucha dostaw.

W celu osiągnięcia tych dwóch celów postulujemy podjęcie następujących działań:

- 1) Konieczne jest zwrócenie się do partnerów zagranicznych o pomoc humanitarną z wykorzystaniem ich strategicznych zapasów żywności, by zwiększyć bufor bezpieczeństwa na wypadek jeszcze poważniejszych zawirowań na rynku.
- 2) Ponadto w krótkim okresie pożądane jest skuteczne zachęcanie sieci handlowych do oddawania żywności, której grozi przeterminowanie lub „zepsucie się” w szczególności poprzez:
 - a) zaostrzenie kontroli świeżości oraz przepisów dotyczących dat przydatności do spożycia utrzymywanych w sklepach produktów (zakaz utrzymywania znacznej ilości towarów o dacie krótszej niż graniczna) – penalizacja działań niepożądanych;
 - b) uruchomienie interwencyjnego programu skupu żywności od sieci handlowych po zdyskontowanych cenach – motywacja do działań pożądanых;
 - c) oddawanie niesprzedanego w danym dniu pieczywa przez wszystkie sieci handlowe na potrzeby wyżywienia uchodźców znajdujących się w miejscach masowego zakwaterowania;
 - d) logistyka dystrybucji uzyskanego w ten sposób jedzenia powinna znaleźć się po stronie administracji samorządowej i służb WOT.
- 3) Ze względu na czekający nas bezprecedensowy wzrost cen żywności konieczne jest podjęcie działań mających na celu zniechęcenie dystrybutorów żywności do sprzedaży na rynkach międzynarodowych, łącznie z rozważeniem nałożenia czasowych ceł eksportowych.

- 4) Głównymi beneficjentami wzrostów cen żywności pozostają przetwórcy i sieci handlowe, a wzrost kosztów (pasze, nawozy, energia, paliwo, koszty kredytów obrotowych) dotyczą rolników. Rząd powinien podjąć działania na rzecz rozszerzenia skupu interwencyjnego produktów rolnych bezpośrednio od rolników w celu podniesienia ich cen rynkowych, zwiększenia zysków rolników i zachęcenia ich do intensyfikacji produkcji.
- 5) Ponadto powinna zostać stworzona kompleksowa oferta wsparcia finansowego dla rolników, których koszty działania proporcjonalnie najbardziej wzrosły w relacji do obrotów. Dotyczy to w szczególności kosztów czynników produkcji, które już obecnie wykazują dużą dynamikę wzrostu, która może w najbliższym okresie tylko przyspieszyć, czyli:
 - a) energii i paliw (w IV kw. 2021 wzrost cen przeciętnie o 29% r/r);
 - b) nawozów (w IV kw. 2021 wzrost cen przeciętnie o 63% r/r);
 - c) pasz (w IV kw. 2021 wzrost cen przeciętnie o 13% r/r);
 - d) maszyn rolniczych (w IV kw. 2021 wzrost cen przeciętnie o 13% r/r).

Oprócz tego za konieczne uważamy wydłużenie i rozważenie zwiększenia skali programu dopłat do kredytów obrotowych dla rolników funkcjonującego w BGK.

Dla zachowania spokoju społecznego zachowanie ciągłości i bezpieczeństwa dostaw żywności przy równoczesnym podjęciu szeregu działań na rzecz złagodzenia efektów wzrostu cen kluczowych produktów rolnych na rynkach międzynarodowych powinno być jednym z priorytetów rządzących.

8. Polityka zdrowotna

Polski system ochrony zdrowia po dużym wstrząsie, jaki stanowiła pandemia COVID-19, stawić musi czoła kolejnemu, bezprecedensowemu wyzwaniu, jakim jest objęcie opieką medyczną uchodźców wojennych. Pomoc tę należy ująć w trzech perspektywach: doraźnej/krótkoterminowej, średniookresowej i długoterminowej. W tym rozdziale, podobnie jak w całym raporcie, skupiamy się na tych dwóch pierwszych, sygnalizując jedynie możliwe wyzwania długoterminowe, których kształt zależeć będzie od wielu czynników obarczonych wysoką niepewnością: m.in od dalszego rozwoju sytuacji w Ukrainie, liczby i profilu demograficznego uchodźców, którzy zdecydują się na dłuższy pobyt w naszym kraju, liczbie tych, którym uda się w Polsce znaleźć pracę etc.

W najbliższych tygodniach i miesiącach należy się przygotować na realistyczny scenariusz napływu ok. 2 mln w okresie do trzech miesięcy, a nawet 5 mln w przypadku przedłużającego się konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Trzeba przygotować system zdolny do zapewnienia im bieżącego, usystematyzowanego wsparcia publicznego – zarówno świadczeń opieki zdrowotnej, jak i świadczeń zdrowia publicznego oraz pomocy społecznej. W tym procesie wskazane jest skorzystanie z doświadczeń i rekomendacji zgromadzonych już podczas pandemii COVID-19. Istotne będą tu w szczególności analizy w zakresie odporności na wstrząsy oraz zrównoważenia systemu zdrowotnego (w tym raport *Sustainability and Resilience in the Polish Health System*: www3.weforum.org/docs/WEF_PHSSR_Poland_Report.pdf). Przydatne może być również skorzystanie z doświadczeń innych krajów Unii Europejskiej, które wcześniej przyjmowały duże grupy uchodźców, na przykład Szwecji czy Kanady.

Proponowane w niniejszym raporcie rozwiązania obejmują siedem dziedzin (rozwiązania krótkookresowe – 1-4; oraz średnio- i długookresowe 5-7):

- 1) pomoc doraźną;
- 2) włączenie w system ochrony zdrowia;
- 3) szczepienia oraz badania przesiewowe;
- 4) COVID-19;
- 5) prawo wykonywania zawodu dla profesjonalistów medycznych z Ukrainy;
- 6) finansowanie ochrony zdrowia;
- 7) zmiany systemowe – przywracanie zasad solidaryzmu.

Pomoc doraźna

Pierwszym zadaniem systemu ochrony zdrowia jest opieka nad pacjentami wymagającymi pilnej pomocy ze względu na doznane urazy i ostre stany chorobowe. Pacjenci tak z chorobami przewlekłymi, jak i znajdujący się w trakcie leczenia (np. chemioterapii) powinni jak najszybciej uzyskać możliwość kontynuowania leczenia oraz dostęp do odpowiednich terapii. Istotnym zagrożeniem dla dostępności opieki medycznej okazać się może odsyłanie pacjentów przez podstawową opiekę zdrowotną (POZ) do ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS). Aby zapobiec wydłużeniu się czasu oczekiwania na udzielenie świadczenia w AOS, konieczne jest przede wszystkim wzmocnienie i poszerzenie kompetencji POZ oraz wypracowanie rozwiązań telemedycznych i wsparcie organizacyjne lekarzy rodzinnych w kontakcie ze specjalistami w prowadzeniu pacjentów, którzy nie wymagają pilnej pomocy. Zarazem należy ustalić szybkie ścieżki dla pacjentów wymagających pilnego wsparcia specjalisty i chorych z chorobami rzadkimi.

Szeroki dostęp do pomocy psychologicznej powinien objąć zarówno uchodźców, jak i wolontariuszy i rodziny, które przyjęły uchodźców pod swój dach. Należy również zabezpieczyć niezbędne świadczenia psychiatryczne i psychologiczne dla osób cierpiących na ostrą reakcję na stres (ASR), mogącą przekształcić się w zespół stresu pourazowego (PTSD) i inne choroby psychiczne, wymagające pilnej interwencji kryzysowej oraz psychiatrycznej, zarówno dorosłych, jak i dzieci.

Włączenie w system ochrony zdrowia

Właściwe włączenie uchodźców do podstawowej opieki zdrowotnej będzie miało kluczowe znaczenie dla skuteczności podjętych w tym zakresie działań. Praktyki POZ od pierwszych dni aktywnie włączały się w pomoc uchodźcom, sygnalizując potrzebny placówkom zakres wsparcia (finansowego i organizacyjnego), w tym m.in.:

- zapewnienie tłumaczy medycznych;
- ustalenie transparentnych zasad wypisywania i refundacji leków;
- wsparcie finansowe w przypadku braku środków na wykup niezbędnych medykamentów;
- opracowanie procedur postępowania wobec braków dokumentacji medycznej;
- opracowanie procedur dla bilansów i pakietów przesiewowych, które pozwolą zweryfikować stan zdrowia, rozpoznać potrzeby zdrowotne i ich skalę, oraz odtworzyć podstawową dokumentację medyczną w ramach krajowego systemu.

Stworzenie rejestru uchodźców wraz z określeniem ich struktury wiekowej i uzupełnienie istniejących map potrzeb zdrowotnych o ich potrzeby wydaje się konieczne, aby skuteczniej włączyć uchodźców

w polski system ochrony zdrowia (pomoże to chociażby w lepszym rozlokowaniu ukraińskojęzycznego personelu medycznego i tłumaczy medycznych). Wedle dostępnych informacji do naszego kraju przybywają głównie kobiety, dzieci i osoby po 60. roku życia, ale także grupy osób z niepełnosprawnością, wymagające specjalistycznej opieki. Musimy mieć więcej bardziej precyzyjnych informacji o strukturze wiekowej uchodźców, ich rozlokowaniu, aby przygotować się na ich potrzeby. Konieczne jest także uporządkowanie i jasne zdefiniowanie podstaw uzyskiwania prawa do ubezpieczenia, gdyż już na obecnym etapie pojawiają się nierówności w zależności od daty przyjazdu, dodatkowo komplikowane m.in. przez braki dokumentacji ze strony Straży Granicznej.

Wspomniane potrzeby dotyczyć będą wszystkich placówek ochrony zdrowia, zarówno na poziomie podstawowym (POZ), jak i specjalistycznym (AOS). Z perspektywy świadczeniodawców istotne jest zapewnienie jasnych i transparentnych zasad nie tylko w zakresie udzielania świadczeń czy ich finansowania przez stronę publiczną, ale także zasad współpracy z ośrodkami zagranicznymi gotowymi na przyjęcie pacjentów-uchodźców. Jednocześnie należy rozważyć wypracowanie nowych rozwiązań w zakresie medycyny pracy dotyczących zarówno zakresu badań, jak i form finansowania tej dziedziny. Medycyna szkolna może okazać się kluczowa w identyfikacji potrzeb zdrowotnych dzieci i młodzieży, w tym przypadków wymagających pilnej pomocy oraz uzupełniania kalendarza szczepień, dlatego wskazane byłoby poszerzenie obszaru działania medycyny szkolnej w porozumieniu z POZ, zarówno w zakresie profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób zakaźnych, jak i monitorowania chorób przewlekłych. W przypadku stomatologii potrzebna jest szybka rewizja taryfikacji w celu zwiększenia dostępu do publicznej opieki stomatologicznej, szczególnie dla dzieci.

Szczepienia oraz badania przesiewowe

Dziedzinami wymagającymi działań doraźnych, ale też mającymi niezwykle duże znaczenie w perspektywie średnio- i długoterminowej, są szczepienia oraz program badań przesiewowych, obejmujący wybrane choroby zakaźne. Zgodnie z danymi WHO populacja Ukrainy charakteryzuje się mniejszą niż populacja polska wyszczepialnością na szereg chorób zakaźnych, w szczególności na COVID-19, ale także na odrę, polio czy gruźlicę. Wiąże się to z ryzykiem obniżenia bezpieczeństwa zdrowotnego populacji w Polsce przez utratę lub pogłębienie utraty odporności zbiorowiskowej i ryzykiem wystąpienia ognisk wspomnianych chorób. Wyszczepialność w Ukrainie – w wielu wypadkach niegdyś porównywalna do polskiej – spadła po rozpoczęciu się działań zbrojnych w 2014 roku i w wyniku trudności, z jakimi przez ostatnie lata mierzyło się to państwo. Ponadto dla wielu ze wspomnianych chorób (np. gruźlicy) czynnikiem zwiększającym ryzyko zachorowania i śmierci są okoliczności, w jakich przyszło żyć uchodźcom: niedożywienie, stres, złe warunki sanitarne,

wyziębienie i przegęszczenie w ośrodkach tymczasowych. Rekomendowane jest więc kierowanie na szczepienia zarówno dzieci, jak i dorosłych. Niezbędne będzie także opracowanie zasad ustalania indywidualnego kalendarza szczepień, a także sposobu postępowania w przypadku braku dokumentacji medycznej. Kompleksowy program w tym zakresie – najlepiej połączony ze wsparciem psychologicznym – powinien być realizowany niezwłocznie i traktowany jako integralna część pomocy humanitarnej dla uchodźców, a także jako element troski o zdrowie publiczne dotychczasowych mieszkańców Polski. Konieczne jest uwzględnienie dawek przypominających wybranych szczepień także dla obywateli polskich. Wskazane są tu działania proaktywne, zakładające dotarcie do konkretnych osób, a nie jedynie ogólne akcje informacyjne.

COVID-19

Konieczne jest uwzględnienie nowego ryzyka zmiany przebiegu pandemii COVID-19 w Polsce w wyniku odmiennego poziomu wyszczepialności populacji uchodźców, w tym wprowadzenie dobrze działającej, szybkiej i łatwo dostępnej diagnostyki COVID-19, ustalenie zasad wentylacji pomieszczeń i innych środków, które zminimalizują ryzyko tworzenia i rozprzestrzeniania się ognisk, a tym samym przechodzenia placówek edukacyjnych w zdalny tryb nauczania.

Prawo wykonywania zawodu dla profesjonalistów medycznych z Ukrainy

W nowych okolicznościach konieczne będzie ułatwienie praktykowania zawodu w Polsce profesjonalistom medycznym z Ukrainy. Dotyczy to w szczególności pielęgniarstwa, medycyny, farmacji i diagnostyki laboratoryjnej. Należy także rozpoznać możliwość praktykowania pomocniczych zawodów medycznych wśród osób przybywających z Ukrainy, ze szczególnym uwzględnieniem koordynatorów medycznych. Dramatyczne niedobory przedstawicieli tych zawodów w polskim systemie zdrowotnym – doświadczane jeszcze przed pandemią – w obliczu migracji wywołanej rosyjską agresją na Ukrainę staną się niedoborami katastroficznymi. Wysoce wskazane staje się więc dobrze przygotowane, ale bezzwłoczne ułatwienie praktykowania w Polsce zawodu przez profesjonalistki i profesjonalistów napływających z Ukrainy, umożliwiające włączenie ich do polskiego systemu. Może to ponadto zwiększyć językową dostępność opieki zdrowotnej dla samych uchodźców z Ukrainy. Dotychczasowe wątpliwości izb zawodowych co do uznania dyplomów profesjonalistów medycznych z Ukrainy – jakkolwiek uzasadnione – w obliczu kryzysu uchodźczego i jego konsekwencji będą wymagały rewizji.

W pierwszej kolejności należy opracować zapewniającą bezpieczeństwo pacjenta ścieżkę, która ułatwi dostęp do egzaminów weryfikacyjnych – powinna ona zakładać m.in. refundację pierwszych podejść

do Lekarskiego Egzaminu Weryfikacyjnego, Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Weryfikacyjnego, Farmaceutycznego Egzaminu Weryfikacyjnego. W okresie przed egzaminami weryfikacyjnymi należałoby zaproponować jakąś formę ograniczonego praktykowania zawodu z wykorzystaniem tymczasowego prawa jego wykonywania. Ścieżka ta powinna zakładać bardziej odpowiednie (niż wysoki próg dopuszczenia do wykonywania zawodu) intensywne doszkalanie personelu dopuszczonego do wykonywania czynności zawodowych. Konieczne należy znieść barierę finansową, gdyż kurs specjalistycznego języka polskiego i egzamin weryfikacyjny to koszt kilku tysięcy złotych, który może stanowić dodatkową trudność dla osób uciekających przed wojną. W pierwszym okresie profesjonaliści z Ukrainy powinni zostać szeroko włączeni w opiekę nad współobywatelami, co pomoże także w przezwyciężeniu bariery językowej (włączenie to powinno się odbywać na podstawie zweryfikowanej mapy obecności uchodźców w Polsce). Konieczne będzie też pilne uruchomienie programów refundowanych szkoleń specjalistycznego (medycznego) języka polskiego dla przybywających z Ukrainy, gdyż odpowiednie kompetencje komunikacyjne są konieczne, by z jednej strony zapewnić bezpieczeństwo pacjentom, z drugiej zaś umożliwić szerokie włączenie w pracę zespołów medycznych w Polsce.

Odrębną kwestią, wymagającą odpowiednich działań centralnych, jest dopuszczenie studentów kierunków medycznych do kontynuacji nauki na polskich uczelniach. Sytuacja ta dotyczy dwóch odrębnych grup. Pierwszą są studenci pochodzący z Polski, którzy studiowali medycynę na Ukrainie, a ich studia przerwała wojna. Takim osobom należy jak najszybciej umożliwić ukończenie studiów w Polsce, jeśli to możliwe na roku, na którym przerwali naukę, oczywiście z zachowaniem odpowiedniej jakości i procedur, uwzględniających uzupełnianie różnic programowych. Drugą grupą są studenci ukraińscy lub pochodzący z innych krajów, którzy musieli przerwać naukę na ukraińskich uczelniach. W przypadku tej grupy główną barierą jest język. Nie wiadomo też, jak długo będą chcieli studiować w Polsce. Dlatego w pierwszej kolejności należy rozważyć kontynuację nauki przez studentów znających język angielski lub polski. Dla osób nieznających języka polskiego lub angielskiego, chętnych do kontynuacji nauki w Polsce, należy uruchomić intensywne przygotowawcze kursy językowe.

Finansowanie ochrony zdrowia

Musimy się spodziewać poważnego wzrostu wydatków na regularną opiekę zdrowotną oraz na np. programy szczepień, zarówno w zakresie wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), ale także innych służb, takich jak Państwowa Inspekcja Sanitarna. NFZ – jako płatnik polskiego systemu zdrowotnego – a także budżet państwa (w zakresie finansowania np. ratownictwa medycznego

i programów polityki zdrowia publicznego) powinny otrzymać pilne dofinansowanie i inną pomoc materialną oraz ekspercką ze strony instytucji zdrowia globalnego. Prócz Unii Europejskiej czy OECD chodzi tu o:

- organizacje międzynarodowe wchodzące w skład Grupy ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju (UNSDG), takie jak WHO, Biuro Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) itd.;
- multilateralne banki rozwojowe (Bank Światowy);
- hybrydowe inicjatywy zdrowia globalnego (partnerstwa prywatno-publiczne), np. Globalny Sojusz na rzecz Szczepień i Immunizacji (GAVI);
- działające globalnie organizacje pozarządowe i stowarzyszenia profesjonalne;
- instytucje krajowe państw angażujących się w pomoc międzynarodową (np. Norweska Agencja Współpracy Rozwojowej, NORAD).

Pomoc finansowa, jakiej mogą udzielić wspomniane organizacje (np. w formie dotacji dla NFZ), w szczególności dotyczyć powinna pokrycia kosztów świadczeń zdrowotnych dla dodatkowej populacji, w tym także spodziewanych dodatkowych kosztów ratownictwa medycznego – kosztów, których polscy podatnicy (w tym płatnicy składek zdrowotnych) nie będą w stanie pokryć samodzielnie. Polskie władze muszą zwrócić uwagę odpowiednim organizacjom zdrowia globalnego na to zapotrzebowanie. Chodzi tu o wyraźne zakomunikowanie tego problemu, doprecyzowanie potrzeb i skoordynowanie międzynarodowej pomocy finansowej tak, aby była ona jak najbardziej efektywnie spożytkowana – bez dublowania działań i marnotrawstwa. Finansowanie dodatkowego popytu z rezerwy budżetowej lub podobnego mechanizmu z dużym prawdopodobieństwem nie wystarczy, by utrzymać wcześniejszy i tak już niesatysfakcjonujący poziom dostępności świadczeń zdrowotnych w Polsce. Wyzwaniem w tym zakresie jest także uwzględnienie planów zmian finansowania negocjowanego w ramach KPO.

Pojawienie się tego typu pomocy zagranicznej powinno zostać jasno zakomunikowane obywatelom Polski. Zaniedbanie informowania o tym wiąże się z zagrożeniem wykraczającym poza system ochrony zdrowia, tj. z ryzykiem niewiedzy podsycającej cyniczne narracje, że pomoc uchodźcom odbywa się całkowicie kosztem polskich podatników. Narracje te uderzają w same fundamenty solidaryzmu, wykorzystując przy tym ogólnie niski poziom dostępności świadczeń. Tymczasem właściwą odpowiedzią byłoby nie tyle ograniczenie świadczeń dla uchodźców, ile poszerzenie ich dostępności dla wszystkich.

Zmiany systemowe: przywracanie solidaryzmu

Prócz szeregu działań ukierunkowanych konkretnie na uchodźców aktualna sytuacja może wymagać bardziej uniwersalnych reform odnoszących się do całości systemu ochrony zdrowia. W szczególności zasadne byłyby tu reformy (modernizacja i racjonalizacja) zasad opisanych w Ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. 2004 Nr 210 poz. 2135, później zm.), a dotyczących:

- prawa do świadczeń (w stronę uniwersalizacji dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej);
- finansowania świadczeń (w stronę przekształcenia składki ubezpieczenia zdrowotnego z *de facto* regresywnego podatku od pracy w realny celowy – tj. finansujący NFZ – podatek dochodowy, w którego kalkulacji uwzględniałoby się dochody z kapitału);
- znoszenia barier ekonomicznych w dostępie do leków refundowanych oraz ograniczenie współpłacenia przez wszystkich objętych ubezpieczeniem zdrowotnym w Polsce;
- uwzględnienia nadal trwającej pandemii COVID-19 i przygotowania odpowiednich planów reagowania długofalowego;
- zmiany modelu działania POZ i poszerzenia jej kompetencji, a także stworzenia modeli koordynacji opieki na linii POZ, opieka ambulatoryjna oraz szpitale;
- poszerzenia zakresu modeli opieki telemedycznej po ich odpowiednim przetestowaniu pod kątem efektywności i bezpieczeństwa pacjenta.

Zmiany te uczyniłyby populację mieszkańców Polski i uchodźców na jej obszarze mniej wrażliwą na ryzyko braku dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i leków. Zracjonalizowałyby to też system finansowania, uodparniając go na wahania koniunktury (np. wzrost bezrobocia) i przybliżając go do idei sprawiedliwości fiskalnej tak, by jego kosztów proporcjonalnie w największym stopniu nie ponosiły osoby najbiedniejsze. Gwarantowanie sprawiedliwości fiskalnej – zarówno na poziomie kraju, jak i w równomiernym rozłożeniu kosztów pomocy uchodźcom w wymiarze międzynarodowym (tj. wsparcie innych krajów i organizacji międzynarodowych w ramach systemu zdrowia globalnego) – jest kluczowym elementem zapewnienia mieszkańcom Polski poczucia sprawiedliwości, że nie zostali z pomocą uchodźcom zostawieni sami.

Reforma uprawnienia do świadczeń zdrowotnych odpowiadałaby z kolei na inne zagrożenie dla spójności społecznej. W przypadku przedłużającego się konfliktu niekorzystne byłoby wykształcenie się dwóch systemów, a nawet dwóch wyraźnie odmiennych ścieżek pacjentów w systemie w zależności od statusu uchodźcy. Istnieje wtedy groźba powstania wrażenia konkurencji uboższej części społeczeństwa o ten sam zakres usług społecznych i świadczeń zdrowotnych lub nawet większego uprzywilejowania uchodźców – gdyby np. otrzymywali prawo do świadczeń zdrowotnych

na innych zasadach niż obywatele Polscy, od których wymaga się uczestnictwa w systemie obowiązkowych składek na NFZ. Reforma systemu współpłacenia za leki powinna w pierwszej kolejności zmierzać do zaspokojenia potrzeb tej części pacjentek i pacjentów, którzy ze względu na złą sytuację materialną zmagają się z największymi barierami w dostępie do leków refundowanych. Sukces programu bezpłatnych leków dla seniorów powyżej 75. roku życia oraz późniejszego poszerzenia tego mechanizmu na leki dla ciężarnych każe przypuszczać, że podobne rozwiązania mogłyby wyjść naprzeciw wyzwaniom, jakie stawia przed ochroną zdrowia zwiększenie liczby osób o gorszym statusie materialnym.

Wszystkie rozwiązania tymczasowe powinny mieć jasno ograniczony czas działania oraz być zaprojektowane tak, by gwarantować integrację rozwiązań z systemem powszechnym. Część z nich powinna na dobre zagościć jako standard, jak choćby instytucja tłumacza medycznego, którego zadaniem jest także wyjaśnianie pacjentowi i personelowi różnic kulturowych, nie tylko Ukraińcom, ale także uchodźcom i pacjentom z innych części świata.

9. Polityka edukacyjna

Na podstawie danych upublicznionych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki przyjmujemy, że na terenie Polski przebywa obecnie już ok. 700 tys. dzieci z Ukrainy. Jest to grupa zróżnicowana – są wśród nich dzieci ukraińskich imigrantów zarobkowych, które zostały „prewencyjnie” ściągnięte do Polski pomimo braku bezpośredniego zagrożenia życia, ale są i takie, które zetknęły się z okrucieństwem wojny. Nie ma żadnych wiarygodnych danych wskazujących, jak liczne są poszczególne grupy, niemniej jednak sam fakt konieczności porzucenia własnego domu i środowiska rówieśniczego może stanowić źródło traumy. Dlatego należy przyjąć, że w mniejszym lub większym stopniu w krótkim okresie wszystkie przybyłe dzieci potrzebują jakiejś formy wsparcia psychologicznego. Niestety, wobec drastycznych niedoborów psychologów i psychiatrów dziecięcych zapewnienie im takiego wsparcia wydaje się nieosiągalnym celem.

Mając to na uwadze, warto rozważyć alternatywne sposoby psychologicznego wsparcia dla dzieci i młodzieży z Ukrainy, takie jak:

- 1) Nawiązanie współpracy z Ministerstwem Oświaty i Nauki Ukrainy w celu koordynacji działań mających na celu optymalizację procesu kształcenia ukraińskich dzieci przebywających na terenie Polski, w tym m.in. organizacji ukraińskich egzaminów maturalnych w Polsce.
- 2) Umożliwienie ukraińskim dzieciom (tam, gdzie to możliwe) zdalnego uczestnictwa w zajęciach lekcyjnych prowadzonych w macierzystych szkołach w Ukrainie poprzez udzielenie niezbędnego wsparcia infrastrukturalnego (sprzęt, dostęp do internetu); w tym celu należy rozważyć stworzenie przy wojewódzkich kuratoriach oświaty specjalnych punktów kontaktowych odpowiedzialnych za koordynację tego procesu (środki na zakup sprzętu można zaczerpnąć z tarcz anty kryzysowych realizowanych przez samorządy wojewódzkie).
- 3) Identyfikacja ukraińskich nauczycieli (prawdopodobnie głównie kobiet) i tworzenie ukraińskojęzycznych oddziałów szkolnych przy istniejących w Polsce placówkach oświatowych, co mogłoby umożliwić choćby w niepełnym stopniu kontynuację procesu dydaktycznego – to rozwiązanie dotyczy zwłaszcza największych polskich miast, do których przybywa większość uchodźców; odpowiedzialność za wykonanie tego zadania powinna spoczywać na wojewódzkich kuratoriach oświaty, które we współpracy z samorządem gminnym powinny koordynować tworzenie takich oddziałów; jednocześnie organy prowadzące placówki wychowawczo-oświatowe (samorządy) powinny zezwolić dyrektorom szkół na nieodpłatne udostępnianie sal lekcyjnych w czasie, w którym nie odbywają się w nich zajęcia dydaktyczne (zwykle godziny popołudniowe) – koszty takiej działalności powinny być pokrywane ze specjalnej, dodatkowej subwencji MEiN.

- 4) Identyfikacja ukraińskich dzieci, które zostały zapisane przez rodziców do polskich placówek wychowawczo-oświatowych, i monitorowanie ich sytuacji; dołączanie przez dzieci nieznające języka polskiego do polskojęzycznych klas w połowie roku szkolnego niesie ze sobą zarówno szansę integracji, ale i ryzyko pogłębienia się traumy – część dzieci (zwłaszcza na etapie nauczania wczesnoszkolnego) poradzi sobie ze znalezieniem się w nowym otoczeniu lepiej, jednak dla pozostałych będzie to wyzwanie przekraczające ich możliwości, dlatego niezbędne jest stałe towarzyszenie im i możliwość odmowy dalszego utrzymywania dziecka w polskiej klasie w przypadku wystąpienia poważnych problemów integracyjnych.
- 5) Preferowanym rozwiązaniem powinno być jednak tworzenie do końca obecnego roku szkolnych oddziałów przygotowawczych (bez podziałów wiekowych), umożliwiających powolną adaptację językową, kulturową oraz edukacyjną i zapewniających wsparcie psychologiczne przed ewentualnym rozpoczęciem nauki w polskich oddziałach od września 2022 roku – należy docenić, że w tym kierunku idą zapowiedzi MEiN.
- 6) Jednocześnie konieczna jest organizacja wsparcia metodycznego nauczycieli, którzy już dziś prowadzą zajęcia w klasach, do których dołączyły ukraińskie dzieci uciekające przed wojną (lub w szkolnych oddziałach przygotowawczych) – w tym zakresie niezbędna wydaje się organizacja nawet krótkich warsztatów, mających na celu uwrażliwienie nauczycieli na kluczowe problemy/wyzwania i wskazanie odpowiedniego sposobu reagowania na nie; odpowiedzialność za organizację takich zajęć powinna spoczywać na wojewódzkich kuratoriach oświaty we współpracy merytorycznej z wojewódzkimi centrami doskonalenia nauczycieli (*nota bene* np. w Małopolsce istnieje już taka oferta szkoleniowa: <https://mcdn.edu.pl/oferta-szkoleniowa-wsparcie-dla-edukacji/>).
- 7) W przypadku braku możliwości zorganizowania kształcenia w języku ukraińskim lub zapisania dziecka do klas polskojęzycznych lub szkolnych oddziałów przygotowawczych należy zorganizować zajęcia wychowawcze/integracyjne (tryb świetlicowy) w języku polskim lub ukraińskim/rosyjskim; w tym celu należy rozważyć odpłatne zaangażowanie ukraińskich uchodźców mających szeroko rozumiane kompetencje pedagogiczne, jak również polskich emerytowanych pedagogów posługujących się w stopniu komunikatywnym językiem rosyjskim.
- 8) Zasadniczym celem polityki edukacyjnej w krótkim okresie powinno być objęcie jakąkolwiek opieką wszystkich dzieci, które uciekły z Ukrainy – ich identyfikacja mogłaby być przeprowadzona we współpracy z ukraińskim Ministerstwem Oświaty i Nauki, dysponującym bazą danych uczniów funkcjonujących w systemie szkolnym w Ukrainie; niezależnie od tego należy rozważyć zaproszenie do uczestnictwa w zajęciach wymienionych w punkcie 7. ukraińskich dzieci, które

przebywają w Polsce od dłuższego czasu – mogą one stać się przewodnikami dla swoich rodaków i pomóc im w aklimatyzacji na obczyźnie.

- 9) Włączenie bibliotek, domów kultury, centrów aktywności lokalnych etc. w organizację zajęć dla dzieci z Ukrainy; w tym zakresie także należy skorzystać z oferty wojewódzkich centrów doskonalenia nauczycieli, które mogą przygotować pracowników takich placówek do prowadzenia zajęć świetlicowych.

Jednocześnie, mając na uwadze możliwość pozostania sporej części uchodźców w Polsce w średnim okresie, należy przygotować system szkolny do przyjęcia wszystkich ukraińskich dzieci do polskich placówek wychowawczo-oświatowych od września 2022 roku. Ten proces oznacza konieczność wykonania następujących zadań:

- 1) Przygotowanie przyjaznej ścieżki zapisywania ukraińskich dzieci do żłobków, przedszkoli i szkół – procedura zapisów do ww. placówek w wielu miejscach rozpoczyna się na przełomie marca i kwietnia, co oznacza, że zadanie to należy potraktować priorytetowo; należy rozważyć oddelegowanie w gminach specjalnych asystentów wspierających ukraińskich rodziców w tym procesie.
- 2) Przygotowanie w okresie wiosenno-letnim nauczycieli zdolnych do wspomagania edukacji ukraińskich dzieci w polskich placówkach wychowawczo-oświatowych; dyrektorzy placówek powinni oddelegować przynajmniej jedną osobę (ostateczna liczba powinna zależeć od wielkości placówki) na kurs doszkalający, przygotowujący nauczycieli do wykonywania tego zadania; koordynacja tego procesu powinna spocząć na Ośrodku Rozwoju Edukacji oraz wojewódzkich kuratoriach oświaty.
- 3) Uruchomienie na bazie działających w trybie *ad hoc* ukraińskich oddziałów lub ukraińskojęzycznych szkół w największych polskich miastach; odpowiedzialność za to zadanie powinna spoczywać na Ministerstwie Edukacji i Nauki.
- 4) Wprowadzenie do programu kształcenia na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym elementów wiedzy o kulturze, historii i geografii Ukrainy; jednocześnie należy stworzyć program wsparcia organizacyjnego dla swego rodzaju „szkółek niedzielnych” dla ukraińskich dzieci, które będą uczęszczać do polskich szkół.

Należy zaznaczyć, że głównym celem w krótkiej i średniej perspektywie czasowej nie powinno być natychmiastowe włączanie wszystkich ukraińskich dzieci do polskiego systemu szkolnego, choć prawdopodobnie większość z tych, którzy pozostaną w Polsce, będzie chciała integrować się poprzez naukę w polskojęzycznych klasach.

Jeśli chodzi o szkolnictwo wyższe, to na tym etapie nie powinniśmy zakładać, że studenci emigranci skończą studia w Polsce. Warto jednak podjąć działania, które ułatwiłyby im zaliczenie bieżącego semestru. Gdyby jednak nie mogli kontynuować nauki w Ukrainie także w kolejnym roku akademickim, trzeba umożliwić im dokończenie studiów w Polsce – to jednak wymagałoby zmian w prawie (istniejące umowy między uczelniami polskimi i ukraińskimi są w tym zakresie niewystarczające).

Dobrym doraźnym rozwiązaniem byłoby umożliwienie studentom władającym językiem polskim lub angielskim zaliczania przedmiotów prowadzonych na polskich uczelniach. Na podstawie uzyskanego dzięki temu certyfikatu mogliby zaliczyć semestr (część semestru) na swojej macierzystej uczelni. W przypadku dużej zgodności programów możliwe byłoby nawet wystawianie przez uczelnie potwierdzenia zaliczenia całego semestru. Ostatecznie jednak decyzja o uznawaniu takich zaświadczeń musiałaby pozostać w gestii uczelni ukraińskiej.

Trudno oszacować, jak duża będzie skala potrzeb. W Ukrainie studiowało ponad 1,5 mln osób. W samym tylko Charkowie było to aż 300 tys. (!) studentów, co stanowi 25% całkowitej liczby studentów w Polsce. Nie wiadomo, jak wielu z nich uciekło do Polski i czy będą chcieli kontynuować studia w naszym kraju albo chociaż zaliczyć część przedmiotów w opisanym wyżej trybie. Nawet mimo tak rozbudowanej oferty uchodźcy mogą natrafić na trudne do przewyciężenia trudności w kontynuowaniu edukacji (brak dochodu, konieczność samodzielnej opieki nad dziećmi, zamieszkanie w miejscowości, która nie ma adekwatnej szkoły wyższej itp.).