Z MIEJSCA ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA KU SAMODZIELNOŚCI?

ANALIZA PROGRAMÓW CASH FOR RENT W POLSCE I WNIOSKI DLA REKOMENDACJI PROGRAMOWYCH

IOM UN MIGRATION | POLAND

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji są opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM). Użyte w Raporcie nazewnictwo oraz sposób prezentacji treści nie oznaczają zajęcia stanowiska przez IOM w odniesieniu do statusu prawnego jakiegokolwiek państwa, terytorium, miasta czy obszaru, ani jego władz, jak również przebiegu jego granic. IOM kieruje się zasadą, że humanitarne i uporządkowane procesy migracyjne przynoszą korzyści zarówno migrantom, jak i społeczeństwom. Jako organizacja międzyrządowa, IOM współpracuje z partnerami we wspólnocie międzynarodowej, aby: wspierać w stawianiu czoła wyzwaniom operacyjnym związanym z migracją; pogłębiać wiedzę na temat kwestii migracyjnych; wspierać rozwój społeczny i gospodarczy poprzez migrację; oraz chronić godność i dobrostan migrantów.

Publikacja została przygotowana dzięki wsparciu rządu Republiki Korei.

Raport został przygotowany przez CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych na zlecenie IOM oraz w ścisłej współpracy z IOM na wszystkich etapach opracowania.

Dziękujemy CASE za kluczowe zaangażowanie w realizację procesu badawczego, analizę danych oraz przygotowanie treści raportu.

Wydawca:	Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) Biuro Krajowe w Polsce ul. Wiejska 12, 00-490 Warszawa, Polska Tel: +48 22 623 81 54 Strona: https://poland.iom.int/pl Email: iomwarsaw@iom.int
Autorzy:	Agnieszka Kulesa i Emil Cypryniak
Współpraca:	Katsiaryna Kasykh
Korekta i redakcja:	Agnieszka Kulesa, Marta Kowerko-Urbańczyk
Skład:	Hilary Kalisiak CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych na zlecenie Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM)
Zdjęcie na okładce:	Pexels, autor: Jakub Żerdzicki

© IOM 2026

Wszystkie prawa niezastrzeżone pozostają dostępne zgodnie z warunkami licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO). Niniejsza publikacja może być kopiowana i rozpowszechniana wyłącznie w celach niekomercyjnych oraz bez dokonywania zmian w jej treści. Wszelkie wnioski dotyczące wykorzystania komercyjnego lub rozszerzonych praw licencyjnych należy kierować na adres: publications@iom.int.

Z miejsca zbiorowego zakwaterowania ku samodzielności?

Analiza programów Cash for Rent w Polsce i wnioski dla Rekomendacji programowych

Przygotowane dla IOM przez
Agnieszkę Kulesę i Emila Cypryniaka
we współpracy z Katsiaryną Kasykh

IOM UN MIGRATION | POLAND

CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW iii

WYKAZ TABEL iii

STRESZCZENIE iv

WPROWADZENIE vi

1. CHARAKTERYSTYKA ANALIZOWANYCH PROGRAMÓW 1

2. ANALIZA PROGRAMÓW WEDŁUG KLUCZOWYCH OBSZARÓW 4
- 2.1. TEORIA ZMIANY I CELE PROGRAMÓW 4
- 2.2. KRYTERIA KWALIFIKACJI 5
- 2.3. MODEL WSPARCIA FINANSOWEGO 8
- 2.4. KOORDYNOWANIE WSPARCIA 9
- 2.5. ELEMENTY INTEGRACJI SPOŁECZNEJ 12
- 2.6. RELACJE Z OZZ I PARTNERAMI 14
- 2.7. STRATEGIE WYJŚCIA I TRWAŁOŚĆ REZULTATÓW 16

3. SYNTEZA DOŚWIADCZEŃ 18

4. IMPLIKACJE DLA WYTYCZNYCH SEKTOROWYCH 23

WYKAZ SKRÓTÓW

CfR – Program dopłat do czynszów, Cash for Rent

CZZ – Centrum zbiorowego zakwaterowania

HIAS – Hebrajskie Stowarzyszenie Pomocy Imigrantom, *Hebrew Immigrant Aid Society*

IFRC – Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

OZZ – Ośrodek zbiorowego zakwaterowania

PAH – Polska Akcja Humanitarna

PCK – Polski Czerwony Krzyż

PCPM – Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej

PDM – Post-Distribution Monitoring

PZU – Powszechny Zakład Ubezpieczeń

RAIS – System Pomocy i Informacji dla Uchodźców, *Refugee Assistance and Information System*

UNHCR – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, *United Nations High Commissioner for Refugees*

WYKAZ TABEL

Tabela 1 Porównanie programów CfR 1

Tabela 2 Główne cele analizowanych programów 4

Tabela 3 Modele wsparcia finansowego 8

STRESZCZENIE

Raport prezentuje wyniki badania przeprowadzonego w okresie kwiecień–lipiec 2026 roku, dotyczącego **programów dopłat do czynszów** realizowanych w Polsce w latach 2022–2026. Celem analizy była **ocena skuteczności tych programów w kontekście wspierania usamodzielnienia osób uchodźczych z Ukrainy oraz identyfikacja dobrych praktyk i barier systemowych**, które powinny zostać uwzględnione w aktualizacji Rekomendacji programowych Sektora ds. Mieszkalnictwa i Zakwaterowania.

Badanie objęło siedem programów realizowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej (PCPM), Polski Czerwony Krzyż (PCK), Habitat for Humanity, Polską Akcję Humanitarną (PAH), Diakonię Polska, Fundację ADRA oraz Save the Children. W ramach tych programów wsparcie otrzymało około 4350 gospodarstw domowych. Badanie opierało się na analizie dostępnej dokumentacji oraz 13 wywiadach pogłębionych z osobami zaangażowanymi w realizację programów.

Analiza wykazała, że pogramy dopłat do czynszów **funkcjonowały na styku logiki humanitarnej** (wsparcie osób najbardziej wrażliwych) **i rozwojowej** (trwałe usamodzielnienie), co uwidaczniało się przede wszystkim w stosowaniu **kryterium potencjału usamodzielnienia**. W praktyce było ono najczęściej utożsamiane ze zdolnością przynajmniej jednej osoby w gospodarstwie domowym do podjęcia pracy, co przy jego ścisłej interpretacji prowadziło do **wykluczania części osób szczególnie wrażliwych**. Najlepiej ocenianym elementem programów był **malejący model dopłat**, uzupełniany o **wsparcie w wejściu na rynek najmu**, budowanie zaufania właścicieli mieszkań oraz pomoc w poszukiwaniu lokalu i zawieraniu umów. Istotną barierą pozostawała jednak **niechęć części właścicieli do wynajmowania mieszkań osobom uchodźczym**.

Koordynacja wsparcia (case management) oraz **usługi dodatkowe** – zwłaszcza nauka języka polskiego, działania integracyjne i budowanie lokalnych sieci wsparcia – wzmacniały skuteczność programów. Jednocześnie **personel organizacji był silnie przeciążony i pozbawiony systemowego wsparcia psychologicznego**. Wyzwaniami pozostawały również **ograniczony dostęp do osób mieszkających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, brak spójnych mechanizmów zapobiegania podwójnemu finansowaniu oraz niepełne dane dotyczące trwałości efektów**. Tam jednak, gdzie organizacje prowadziły badania, kontaktując się z beneficjentami i beneficjentkami po zakończeniu wsparcia, wyniki wskazywały na wysoką trwałość osiągniętych rezultatów.

Na podstawie analizy sformułowano rekomendacje dla aktualizacji dokumentu „Dopłaty do czynszów (Cash for Rent): Rekomendacje programowe" Sektora ds. Mieszkalnictwa i Zakwaterowania:

1. Wskazane jest, aby **doprecyzować kryterium potencjału usamodzielnienia** poprzez wprowadzenie ustrukturyzowanej oceny obejmującej dochody, zatrudnienie, sieć wsparcia i motywacje, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody osobom koordynującym wsparcie (case workers) w uwzględnianiu indywidualnej sytuacji rodziny.

2. Rekomendowane jest określenie **minimalnych standardów organizacji pracy osób koordynujących wsparcie**, obejmujących wskazanie maksymalnej liczby gospodarstw domowych przypadających na jednego koordynatora lub koordynatorkę, minimalnej częstotliwości kontaktów z beneficjentami i beneficjentkami oraz podstawowego zakresu kompetencji. Rekomendacje mogą dodatkowo zawierać zapisy dotyczące zapewnienia superwizji, wsparcia merytorycznego oraz psychologicznego dla personelu.

3. **Usługi dodatkowe, w tym nauka języka i aktywizacja zawodowa, powinny być traktowane jako istotny element programów**, dlatego że wspierają osiąganie ich celów.

4. Wskazane jest uzupełnienie Rekomendacji o **rozwiązania wzmacniające budowanie zaufania wynajmujących do osób uchodźczych**, takie jak finansowanie kosztów notarialnych, ubezpieczenia najmu, czy współpraca z agencjami nieruchomości. Wzrost zaufania właścicieli to istotny element zwiększający dostępność mieszkań i skuteczną realizację celów programów.

5. **Strategie wyjścia powinny być postrzegane jako proces, którego planowanie należy rozpocząć na początku interwencji**. Proces ten może obejmować na przykład opracowanie indywidualnego planu usamodzielnienia już na etapie kwalifikacji, okresową ocenę postępów oraz przygotowanie ewentualnego planu przekierowania do innych form pomocy. Takie podejście zwiększa szansę na trwałe usamodzielnienie osób uczestniczących w programie.

6. Wskazane jest **wypracowanie wspólnego standardu monitorowania rezultatów po zakończeniu wsparcia.** Pozwoliłoby ono na rzetelną ocenę skuteczności interwencji i budowanie bazy wiedzy o czynnikach sprzyjających trwałości usamodzielnienia.

WPROWADZENIE

Programy dopłat do czynszów (Cash for Rent, CfR) były jednym z kluczowych instrumentów wsparcia mieszkaniowego osób uchodźczych w Polsce po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie w 2022 r. Ich podstawowym celem było stworzenie warunków umożliwiających osobom uchodźczym przejście z ośrodków zbiorowego zakwaterowania (OZZ) oraz innych tymczasowych form zbiorowego zakwaterowania (np. centrów zbiorowego zakwaterowania, CZZ, prowadzonych np. przez organizacje pozarządowe czy organizacje kościelne) do samodzielnego funkcjonowania na otwartym rynku mieszkaniowym[1]. Cel ten był realizowany poprzez zapewnienie czasowego dofinansowania kosztów najmu, uzupełnianego w wielu programach o wsparcie integracyjne i aktywizacyjne.

Doświadczenia zgromadzone w trakcie realizacji programów CfR stwarzają możliwość oceny ich skuteczności oraz identyfikacji rozwiązań, które sprawdziły się w praktyce, a także tych wymagających modyfikacji. Szczególnego znaczenia nabiera odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu programy te wspierają usamodzielnienie beneficjentów i beneficjentek oraz jaką rolę powinny odgrywać w systemie wsparcia mieszkaniowego podczas długotrwałych kryzysów humanitarnych.

Niniejsze opracowanie prezentuje wyniki badania, którego celem była analiza doświadczeń z realizacji programów CfR w Polsce oraz identyfikacja dobrych praktyk, wyzwań i ograniczeń związanych z ich wdrażaniem. W lutym 2023 r. Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji w Polsce (IOM Polska) – pod auspicjami Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców - podjęła się roli koordynacyjnej Sektora ds. Zakwaterowania i Mieszkalnictwa w ramach mechanizmu koordynacji odpowiedzi humanitarnej na kryzys uchodźczy w Polsce. Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej dołączyło jako organizacja współkoordynująca sektor w czerwcu 2025 r. Rolą sektora jest koordynacja działań partnerów aktywnych w obszarze zakwaterowania i mieszkalnictwa, w tym dbałość o standardy humanitarne i techniczne. Mając na uwadze rosnące zainteresowanie programami CfR, w lutym 2024 r. sektor wypracował odpowiednie wytyczne dotyczące projektowania i realizacji programów wsparcia najmu w sytuacjach kryzysowych – „Dopłaty do czynszów (Cash for Rent): Rekomendacje programowe". Wyniki badania stanowią podstawę do weryfikacji i ewentualnej aktualizacji tego dokumentu.

Badanie koncentrowało się na uzyskaniu odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy programy CfR skutecznie wspierają proces usamodzielnienia beneficjentów i beneficjentek?
- Które doświadczenia z realizacji programów CfR w Polsce można uznać za dobre praktyki, a które ujawniły istotne ograniczenia lub problemy wymagające zmian we wdrażaniu tych programów?
- W jaki sposób organizacje definiowały grupy docelowe oraz jakie kryteria kwalifikacji stosowano przy wyborze beneficjentów i beneficjentek?
- Jaką rolę odgrywał komponent koordynacji wsparcia (case management) w osiąganiu rezultatów programów oraz które jego elementy miały największe znaczenie dla trwałości efektów?
- Jakie modele wsparcia finansowego okazały się najbardziej efektywne?
- Jakie bariery systemowe, organizacyjne i rynkowe wpływały na skuteczność realizowanych programów?
- Jakie rekomendacje wynikają z doświadczeń polskich organizacji dla przyszłych standardów realizacji programów CfR w Polsce?

W analizie uwzględniono programy realizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) oraz Polski Czerwony Krzyż (PCK) i Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej (PCPM), Habitat for Humanity

[1] Termin OZZ obejmuje ośrodki prowadzone zgodnie z Ustawą z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022 poz. 583); CZZ – inne, w tym komercyjne centra zbiorowego zakwaterowania.

Poland, Polską Akcję Humanitarną (PAH), Diakonię Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (Diakonia Polska), Save the Children oraz Fundację ADRA Polska. Badanie miało charakter jakościowy i opierało się na analizie udostępnionych przez te organizacje dokumentach programowych oraz indywidualnych wywiadach pogłębionych z ich przedstawicielami i przedstawicielkami (13 wywiadów). Badanie przeprowadzono w okresie kwiecień–lipiec 2026 roku.

Badanie opierało się zatem przede wszystkim na perspektywie organizacji realizujących programy CfR. Nie obejmowało ono bezpośrednich wywiadów z beneficjentami i beneficjentkami ani ilościowej oceny długoterminowych efektów wsparcia, takich jak trwałość utrzymania mieszkań czy sytuacja ekonomiczna rodzin po zakończeniu programu. Oznacza to, że przedstawione wnioski dotyczą przede wszystkim doświadczeń wdrożeniowych oraz oceny organizacji, które realizowały programy CfR.

Badanie napotkało również kilka ograniczeń wynikających z dostępności materiałów źródłowych oraz retrospektywnego charakteru analizy. Zakres udostępnionej dokumentacji programowej był zróżnicowany: w przypadku części organizacji obejmował szczegółowe procedury, formularze i inne materiały operacyjne, podczas gdy dla innych dostępne były jedynie wybrane dokumenty lub materiały o charakterze ogólnym. Szczególnym przypadkiem był program realizowany przez Save the Children. Ze względu na zakończenie działalności organizacji w Polsce w grudniu 2025 roku pozyskanie pełnej dokumentacji projektowej nie było możliwe. Analiza tego programu opiera się zatem przede wszystkim na wywiadzie pogłębionym z osobą zaangażowaną w jego projektowanie i realizację.

Dodatkowym ograniczeniem był upływ czasu od zakończenia części analizowanych programów. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady nie zawsze były w stanie odtworzyć wszystkie szczegóły dotyczące przebiegu wdrażania czy podejmowanych decyzji operacyjnych. Z tego względu analiza koncentruje się przede wszystkim na rozwiązaniach, doświadczeniach i wnioskach, które były konsekwentnie potwierdzane przez różnych respondentów i respondentki oraz znajdowały odzwierciedlenie w dostępnej dokumentacji.

Choć zakres dostępnych materiałów był zróżnicowany, a część analiz opiera się na rekonstrukcji doświadczeń respondentek i respondentów, zgromadzony materiał pozwolił na przedstawienie spójnego obrazu funkcjonowania programów CfR w Polsce. Wnioski z badania należy traktować jako praktyczne doświadczenia sektora, które mogą stanowić punkt wyjścia do doskonalenia przyszłych interwencji oraz aktualizacji wytycznych sektorowych.

1. CHARAKTERYSTYKA ANALIZOWANYCH PROGRAMÓW

Analizowane programy CfR były realizowane w latach 2022–2026 przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organizacje pozarządowe o zróżnicowanym doświadczeniu i skali działania. Większość z nich współtworzyła wytyczne sektorowe dla programów CfR i aplikowała je w swoich programach. Wyjątkiem jest Fundacja ADRA, która nie uczestniczyła w wypracowywaniu rekomendacji, oraz PCK, który rozpoczął program „Shelter" jeszcze przed rozpoczęciem prac nad wytycznymi. Choć wszystkie organizacje miały na celu wsparcie osób uchodźczych w uzyskaniu samodzielnego zakwaterowania na rynku prywatnym, realizowane przez nie programy różniły się zakresem geograficznym, przyjętym modelem interwencji, kryteriami kwalifikacji, zakresem wsparcia finansowego oraz rolą komponentu integracyjnego.

Tabela 1 przedstawia syntetyczny przegląd najważniejszych informacji dotyczących poszczególnych interwencji, obejmujących okres realizacji, skalę wsparcia, zakres geograficzny oraz główne grupy docelowe. W dalszej części rozdziału przedstawiono krótką charakterystykę każdego z analizowanych programów, stanowiącą punkt wyjścia do pogłębionej analizy ich założeń, sposobu wdrażania oraz osiągniętych rezultatów, przedstawionej w kolejnych rozdziałach raportu.

Tabela 1 Porównanie programów CfR

	Program	Organizacja	Okres realizacji	Liczba gospodarstw domowych objętych wsparciem	Zakres geograficzny	Grupa docelowa
1.	„Wspólnie do niezależności"	MSWiA/PCPM/ PCK	2024-2026	2627 gospodarstw domowych	Polska	osoby mieszkające w OZZ
2.	„Krok do Domu" („Step into your home")	Habitat for Humanity	2023-2025	120 gospodarstw domowych	Polska	osoby uchodźcze będące w luce czynszowej
3.	Shelter	PCK	2022-2024	339 gospodarstw domowych	OZZ w Nadarzynie i w Łodzi (możliwość wyprowadzki w całym kraju)	osoby mieszkające w OZZ
4.	Cash for Rent	Fundacja ADRA Polska	2022-2023	ponad 760 gospodarstw domowych	Polska	osoby mieszkające w schroniskach
5.	Social Inclusion	PAH	2023-2025	160 gospodarstw domowych	Toruń i Bydgoszcz	osoby z potencjałem usamodzielnienia
6.	Cash for Rent	Diakonia Polska	2023-2024	129 gospodarstw domowych	Polska	osoby mieszkające w OZZ
7.	Cash for Rent	Save the Children	2024	212 gospodarstw domowych	województwa podkarpackie, małopolskie i dolnośląskie	osoby mieszkające w OZZ

Źródło: opracowanie własne.

Fot.: IOM / Ewa Drzymalska

Program „Wspólnie do niezależności" realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (lider) wspólnie z partnerami wdrażającymi: PCK i PCPM, stanowił największą interwencję typu CfR, a zarazem jedyną, w którą formalnie została zaangażowana administracja publiczna. Wsparcie w ramach programu otrzymało 2627 gospodarstw domowych. Program skierowany był wyłącznie do osób mieszkających w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania. Działał w całej Polsce, każde województwo podlegało pod jednego z partnerów wdrażających. Jego charakterystyczną cechą jest malejący model wsparcia czynszowego oraz rozbudowana struktura kadrowa obejmująca asystentów integracji i doradców zawodowych.

Z kolei program „Krok do Domu" („Step into your home") realizowany przez Habitat for Humanity nie koncentrował się na osobach mieszkających w OZZ, lecz na osobach będących w tzw. „luce czynszowej", czyli takich, których dochody znajdują się powyżej progów socjalnych, ale nie stać ich na wejście w rynek najmu (kaucja, pierwszy czynsz, koszty notarialne). Jednym z celów programu było budowanie zaufania między najemcami a właścicielami mieszkań. Było to możliwe dzięki zastosowaniu takich instrumentów, jak kompleksowy pakiet ubezpieczeń (we współpracy z PZU), pokrycie kosztów najmu okazjonalnego oraz wsparcie w znalezieniu mieszkania. Habitat for Humanity jako jedyna organizacja zastosowała zdalny model koordynacji wsparcia bez wizyt domowych, co pozwoliło na objęcie programem całego kraju.

Program „Shelter" realizowany przez PCK był jedną z najwcześniej rozpoczętych interwencji i objął 339 gospodarstw domowych z OZZ w Nadarzynie i Łodzi. Charakteryzował się elastycznością kryteriów, co pozwalało na objęcie wsparciem rodzin, które nie otrzymałyby go przy zastosowaniu sztywnych systemów punktowych. Model wsparcia był stały – przez 6 miesięcy wypłacano tę samą kwotę. W ramach programu prowadzono również wizyty monitorujące, które pozwalały weryfikować, czy rodziny faktycznie mieszkają w wynajmowanym w jego ramach lokum oraz budować relację z beneficjentami i beneficjentkami.

Program „Cash for Rent" realizowany przez Fundację ADRA Polska trwał od października 2022 do czerwca 2023 roku i objął wsparciem ponad 760 rodzin na terenie całego kraju. Jego realizacja opierała się na sieci regionalnych koordynatorów oraz doświadczeniu organizacji zdobytym podczas wcześniejszych programów pomocy gotówkowej dla osób uchodźczych z Ukrainy. Zespół fundacji posiadał już wypracowane procedury, doświadczenie w pracy z beneficjentami i beneficjentkami oraz mechanizmy weryfikacji i obiegu dokumentów. W odróżnieniu od wcześniejszego programu cash assistance realizowanego przez fundację, w przypadku CfR funkcjonowała odrębna komisja kwalifikująca rodziny do wsparcia.

Kolejny, realizowany przez Polską Akcję Humanitarną program „Social Inclusion" objął wsparciem 152 gospodarstwa domowe. Kursy językowe i zawodowe były obowiązkowe dla osób uczestniczących, co odróżniało go od innych interwencji, oferujących usługi dodatkowe jako opcjonalne. Program był prowadzony na ograniczonym obszarze, wyłącznie w Toruniu i Bydgoszczy.

Diakonia Polska realizowała ogólnopolski program wsparcia mieszkaniowego dla osób uchodźczych z Ukrainy w latach 2023–2024. Program prowadzono w dwóch etapach: od lipca 2023 do początku 2024 roku oraz od czerwca do grudnia 2024 roku. Łącznie pomocą objęto 129 rodzin (75 w pierwszej i 54 w drugiej edycji), a wsparcie mieszkaniowe przyznawano na okres sześciu miesięcy. Celem programu było umożliwienie rodzinom opuszczenia OZZ i osiągnięcia samodzielności mieszkaniowej poprzez czasowe dofinansowanie kosztów najmu. W drugiej edycji wprowadzono model schodkowy, polegający na stopniowym zmniejszaniu wysokości wsparcia, aby przygotować beneficjentów i beneficjentki do samodzielnego pokrywania kosztów mieszkania po zakończeniu programu. Rekrutacja opierała się na współpracy z parafiami oraz organizacjami partnerskimi, a kwalifikacja uwzględniała zarówno sytuację życiową rodzin, jak i ich potencjał do usamodzielnienia.

Program wsparcia mieszkaniowego realizowany przez Save the Children był wdrażany od lutego do grudnia 2024 roku. Objął 212 rodzin (około 530 beneficjentów) i był realizowany głównie w województwach podkarpackim, małopolskim i dolnośląskim. Program powstał w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby osób uchodźczych z Ukrainy po niemal dwóch latach od wybuchu pełnoskalowej wojny. Badania prowadzone przez organizację wskazywały, że wiele rodzin było gotowych opuścić OZZ, poszukując większej prywatności, stabilizacji i możliwości rozpoczęcia samodzielnego życia. Lokalizacje programu wybrano ze względu na dużą koncentrację osób uchodźczych i istniejące zaplecze organizacyjne Save the Children. Równolegle, we współpracy z Polskim Forum Migracyjnym, realizowano na Mazowszu komponent programu skierowany do obywateli państw trzecich opuszczających ośrodki dla cudzoziemców i wymagających wsparcia mieszkaniowego oraz zawodowego.

2. ANALIZA PROGRAMÓW WEDŁUG KLUCZOWYCH OBSZARÓW

2.1. TEORIA ZMIANY I CELE PROGRAMÓW

Analizowane programy CfR miały niejednolitą logikę interwencji. Organizacje realizujące te programy różnie definiowały zarówno problem, na który odpowiadały, jak i oczekiwane rezultaty wsparcia. Najważniejsze cele poszczególnych interwencji przedstawiono w Tabeli 2.

Tabela 2 Główne cele analizowanych programów

Program	Cel programu (zgodnie z dokumentacją)
Wspólnie do niezależności (MSWiA/ PCPM/PCK)	Wsparcie obywateli Ukrainy w procesie usamodzielnienia poprzez opuszczenie ośrodków zbiorowego zakwaterowania, korzystanie z doradztwa zawodowego oraz udział w działaniach integracyjnych i adaptacyjnych.
Krok do domu (Step into your Home) – Habitat for Humanity	Ułatwienie uchodźcom bezpośredniego wejścia na rynek najmu poprzez usuwanie barier prawnych, społecznych, komunikacyjnych i finansowych związanych z podpisaniem umowy najmu z właścicielem mieszkania.
Shelter (PCK)	Wsparcie uchodźców w wynajęciu mieszkań na rynku prywatnym i opuszczeniu ośrodków zbiorowego zakwaterowania (w szczególności ośrodka w Nadarzynie oraz hotelu dla uchodźców w Łodzi).
Cash for Rent (ADRA Polska)	Zapewnienie pilnej pomocy finansowej uchodźcom z Ukrainy poprzez pokrycie kosztów najmu i podstawowych potrzeb, aby zapobiec ubóstwu i bezdomności oraz ograniczyć skutki przymusowej migracji, trudności mieszkaniowych i innych czynników zwiększających podatność na kryzys.
Social Inclusion (PAH)	Zapewnienie wielosektorowego wsparcia najbardziej wrażliwym rodzinom uchodźczym z Ukrainy oraz wzmacnianie ich samodzielności poprzez pokonywanie barier utrudniających funkcjonowanie w nowym środowisku społecznym i kulturowym.
Program wsparcia mieszkaniowego (Diakonia Polska)	Poprawa sytuacji mieszkaniowej uchodźców w Polsce w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz zwiększenie trwałości osiągniętych rezultatów.
Housing Support Programme (Save the Children)	Zapewnienie rodzinom wsparcia finansowego na pokrycie kosztów najmu w pierwszych miesiącach po opuszczeniu ośrodków zbiorowego zakwaterowania, aby ułatwić znalezienie pracy i dostosowanie się do nowego życia.

Źródło: opracowanie własne.

W praktyce można wyróżnić pięć głównych celów programów, które często współwystępowały, jednak w poszczególnych interwencjach miały różną rangę.

Pierwszym celem było umożliwienie rodzinom uchodźczym przeprowadzki z OZZ do mieszkań wynajmowanych na rynku komercyjnym. Taką logikę przyjęto przede wszystkim w programach „Wspólnie do niezależności" realizowanym przez MSWiA, PCPM i PCK oraz w programie „Shelter" PCK. Warunkiem uczestnictwa był zazwyczaj pobyt w ośrodku zbiorowego zakwaterowania, a sukces programu mierzono liczbą rodzin, które opuściły OZZ i rozpoczęły samodzielny najem. Podobne założenie przyjęto również w programie realizowanym przez Diakonię Polska oraz Save the Children.

Drugim celem, obecnym niemal we wszystkich analizowanych programach, było **osiągnięcie samodzielności beneficjentów i beneficjentek**. Organizacje zakładały, że wsparcie mieszkaniowe ma charakter czasowy i powinno prowadzić do sytuacji, w której gospodarstwo domowe będzie w stanie samodzielnie pokrywać koszty najmu po

zakończeniu projektu. Z tego względu większość programów kierowano do osób posiadających dochód lub realny potencjał jego uzyskania. Szczególnie było to widoczne w programach Habitat for Humanity oraz PAH, gdzie potencjał do usamodzielnienia stanowił jedno z najważniejszych kryteriów kwalifikacji.

Trzecim celem była poprawa warunków mieszkaniowych oraz jakości życia beneficjentów i beneficjentek. Wielomiesięczne funkcjonowanie w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania ograniczało prywatność, pogarszało dobrostan psychiczny i utrudniało normalne funkcjonowanie rodzin. Przeprowadzka do samodzielnego mieszkania miała zapewnić większe poczucie bezpieczeństwa, stabilności i kontroli nad własnym życiem. Cel ten był szczególnie widoczny w programach realizowanych przez Fundację ADRA oraz Save the Children, które wskazywały poprawę warunków życia jako jeden z podstawowych efektów oczekiwanych od interwencji.

W części programów wsparcie mieszkaniowe stanowiło jednocześnie narzędzie integracji społecznej i zawodowej, a nie cel sam w sobie. Organizacje wychodziły z założenia, że stabilne miejsce zamieszkania ułatwia podjęcie pracy, naukę języka, korzystanie z edukacji czy budowanie relacji w społeczności lokalnej. Taką logikę wyraźnie przyjęto w programie Social Inclusion realizowanym przez PAH, gdzie dofinansowanie najmu było jednym z elementów szerszego programu obejmującego kursy językowe, aktywizację zawodową i działania integracyjne. Podobnie w programie „Wspólnie do niezależności" wsparcie mieszkaniowe funkcjonowało równolegle z doradztwem zawodowym, pomocą asystentów integracji oraz indywidualnym planem usamodzielnienia.

Habitat for Humanity postrzegał swoje działania nie jako finansowanie czynszu, lecz jako usuwanie barier wejścia na rynek mieszkaniowy. Projekt był skierowany do osób znajdujących się w tzw. luce czynszowej, czyli osiągających dochody pozwalające na utrzymanie mieszkania, ale niewystarczające do pokrycia kosztów rozpoczęcia najmu. Wsparcie obejmowało m.in. finansowanie kaucji, kosztów najmu okazjonalnego, usług notarialnych oraz ubezpieczenia, a sukces programu rozumiano jako trwałe wejście beneficjentów na rynek najmu, a nie jedynie okres korzystania z dofinansowania. Była to najbardziej rozwinięta teoria zmiany wśród analizowanych programów.

Analiza dokumentacji pokazuje, że mimo wykorzystania tego samego instrumentu wsparcia organizacje opierały swoje programy na odmiennych teoriach zmiany. Część z nich koncentrowała się przede wszystkim na umożliwieniu beneficjentom i beneficjentkom opuszczenia OZZ i przejścia do prywatnego najmu (MSWiA/PCPM/PCK, PCK, Save the Children), inne na usuwaniu barier utrudniających wejście na rynek mieszkaniowy (Habitat for Humanity), a jeszcze inne traktowały wsparcie mieszkaniowe jako element szerszego procesu integracji społecznej i ekonomicznego usamodzielnienia (PAH, Diakonia). Z kolei Fundacja ADRA akcentowała przede wszystkim humanitarny charakter interwencji, ukierunkowany na zapobieganie ubóstwu i bezdomności. Różnice te znajdują odzwierciedlenie zarówno w kryteriach kwalifikacji, jak i sposobie realizacji poszczególnych programów. Wspólnym mianownikiem wszystkich analizowanych programów było jednak traktowanie wsparcia mieszkaniowego jako rozwiązania przejściowego, nastawionego na stworzenie warunków do możliwie trwałej samodzielności mieszkaniowej i ekonomicznej.

2.2. KRYTERIA KWALIFIKACJI

Wszystkie analizowane programy łączyło jedno podstawowe kryterium kwalifikacyjne: posiadanie numeru PESEL ze statusem UKR. Oprócz tego wspólnego wymogu programy różniły się jednak pod względem dodatkowych kryteriów, takich jak: fakt i czas przebywania w ośrodku zbiorowego zakwaterowania, kryteria wrażliwości, ograniczenia geograficzne, dochód oraz potencjał usamodzielnienia.

Dwa ostatnie kryteria – dochodowe i potencjału usamodzielnienia – okazały się kluczowe dla zrozumienia logiki interwencji, ponieważ decydowały o tym, do kogo rzeczywiście trafiała pomoc. Analiza tych dwóch kryteriów pozwala uchwycić ewolucję podejścia do wsparcia mieszkaniowego, które zmieniło się od doraźnej reakcji na kryzys po bardziej złożone wsparcie łączące pomoc finansową z aktywizacją i budowaniem samodzielności.

Kryterium dochodowe

W pierwszych miesiącach po wybuchu pełnoskalowej wojny kryterium dochodowe odgrywało rolę marginalną. W programie „Shelter" kryterium to weryfikowano wyłącznie na podstawie deklaracji dochodów, ponieważ nie istniały sprawne systemy informatyczne umożliwiające potwierdzenie dochodów z Ukrainy. Podobnie ADRA nie stosowała rygorystycznej weryfikacji, wychodząc z założenia, że przy ówczesnej skali kryzysu humanitarnego ważniejsza była szybkość i dostępność pomocy niż rozbudowane procedury kontrolne. W sytuacji napływu osób uchodźczych liczyła się szybkość reakcji, a koszty administracyjne szczegółowej weryfikacji byłyby nieproporcjonalne do ewentualnych korzyści.

Jednak brak progów dochodowych lub ich rygorystycznego sprawdzania pojawiał się również w programach z 2023/2024 roku. W programie „Wspólnie do niezależności" weryfikacja dochodu opiera się na deklaracji własnej, bez rygorystycznych wytycznych dla asystentów. Diakonia Polska również nie stosowała sztywnych progów dochodowych, analizując całkowitą sytuację rodziny i jej zdolność do utrzymania mieszkania po zakończeniu wsparcia, podobnie jak Save the Children, która zrezygnowała z progów dochodowych, uznając weryfikację dochodów z różnych źródeł za mało praktyczną i niewiarygodną.

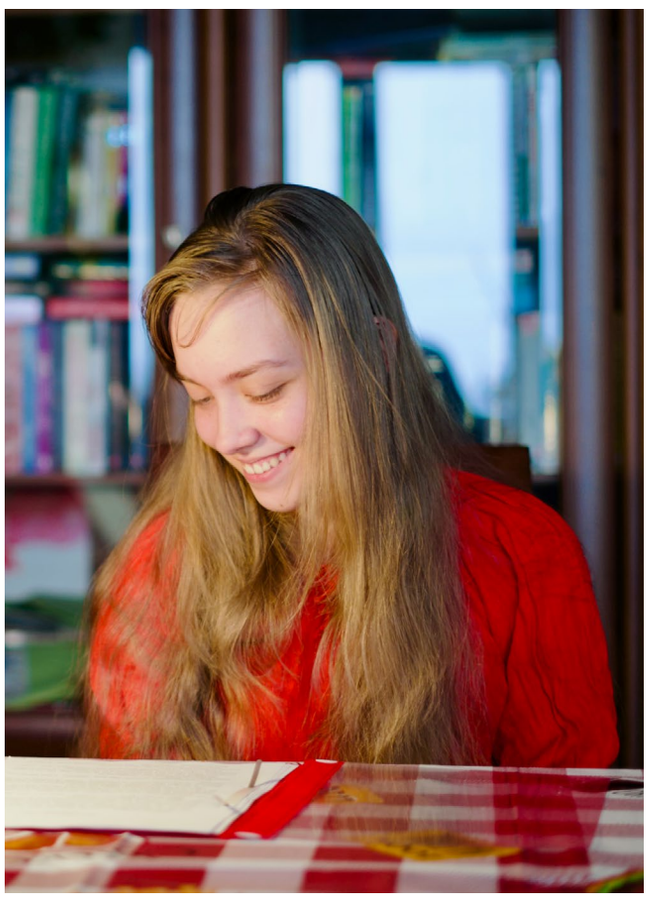
W programach, które rygorystycznie stosowały kryterium dochodowe, weryfikacja odbywała się na podstawie dokumentów, a nie deklaracji. „Krok do domu", realizowany przez Habitat for Humanity, był kierowany do osób znajdujących się w „luce czynszowej", czyli zarabiających powyżej progu uprawniającego do pomocy społecznej, ale poniżej poziomu umożliwiającego samodzielne wejście na rynek najmu. W celu weryfikacji tego kryterium należało przedstawić wyciągi bankowe za ostatnie trzy miesiące oraz umowę o pracę. Z kolei PAH w programie „Social Inclusion" wprowadziła warunek dochodowy, zgodnie z którym miesięczny dochód gospodarstwa musiał znajdować się poniżej minimalnego wynagrodzenia w Polsce. Dochód weryfikowano na podstawie danych z trzech ostatnich miesięcy.

Potencjał usamodzielnienia

Kryterium potencjału usamodzielnienia okazało się najtrudniejsze do pogodzenia z humanitarnymi celami pomocy. Wynikało to z napięcia między udzielaniem wsparcia osobom najbardziej wrażliwym a dążeniem do trwałych efektów wsparcia.

W programie Save the Children osoby deklarujące brak możliwości podjęcia informowano, że program nie jest do nich skierowany, ponieważ zakładano, że po kilku miesiącach wsparcia rodziny powinny być w stanie samodzielnie pokrywać koszty najmu. Preferowano więc osoby, które już miały źródło dochodu lub realne perspektywy jego uzyskania. W praktyce oznaczało to wykluczenie z programu osób najbardziej wrażliwych, z niskim potencjałem do osiągnięcia samodzielności ekonomicznej.

W programie PAH, mimo rozbudowanego systemu punktowego uwzględniającego wielkość gospodarstwa i różne kategorie wrażliwości, wprowadzono kryterium



Fot.: IOM / Alexey Shirvin

wykluczające: projekt nie był kierowany do gospodarstw domowych, w których nie było żadnej osoby zdolnej do podjęcia pracy. Ocena gospodarstwa domowego polegała na przyznawaniu punktów w różnych kategoriach kwalifikacyjnych oraz ocenie jakościowej, której dokonywały koordynatorki wsparcia. Element jakościowy oceny był szczególnie istotny, ponieważ osoby wypełniające ankiety często podawały informacje o sobie w taki sposób, aby podkreślić, że znajdują się w bardzo trudnej sytuacji. Taka strategia mogła jednak przynieść odwrotny skutek od zamierzonego, ponieważ nadmierne podkreślanie wrażliwości mogło prowadzić do odmowy udziału w programie.

W programie Diakonii kryterium potencjału usamodzielnienia było stosowane jako element oceny, ale bez sztywnych ram. Analizowano zarówno aktualne źródła dochodu, jak i deklarowane plany zawodowe oraz perspektywy podjęcia pracy. Kryterium to oznaczało, że ze wsparcia mieszkaniowego korzystały przede wszystkim osoby zdolne do podjęcia pracy lub zwiększenia dochodów. Natomiast do programu nie mogły zostać zakwalifikowane osoby z najbardziej ograniczonym potencjałem usamodzielnienia: starsze, schorowane, z niepełnosprawnościami lub bez szans na wejście na rynek pracy.

Analiza wywiadów wskazuje, że praktyka realizacji programu „Shelter" nie zawsze odpowiadała założeniom przedstawionym w dokumentacji. Z jednej strony program był projektowany jako narzędzie wspierające proces usamodzielnienia, co oznaczało kierowanie wsparcia do gospodarstw domowych mających potencjał do osiągnięcia samodzielności ekonomicznej, a nie do osób niezdolnych do podjęcia pracy. Z drugiej strony z relacji osób zaangażowanych w realizację programu wynika, że w praktyce znaczną część beneficjentów stanowiły grupy szczególnie wrażliwe, przede wszystkim samotne matki z dziećmi oraz rodziny opiekujące się osobami z niepełnosprawnościami. Choć jednym z kryteriów kwalifikacji było dochód, jego wysokość nie była formalnie weryfikowana – opierano się na deklaracjach beneficjentów i beneficjentek, zakładając, że w trakcie sześciomiesięcznego wsparcia będą oni mieli możliwość podjęcia zatrudnienia i stopniowego osiągania samodzielności.

W programie „Wspólnie do niezależności" dane również wskazują na rozbieżności między formalnymi kryteriami a praktyką kwalifikacyjną. Z jednej strony materiał z wywiadów wskazuje, że kwalifikacja opierała się na sformalizowanej ocenie potencjału usamodzielnienia, obejmującej analizę sytuacji zawodowej, Indywidualny Plan Działania oraz weryfikację perspektyw zatrudnienia. Z drugiej strony jedna z osób uczestniczących w badaniu podkreślała, że w praktyce większe znaczenie miała indywidualna ocena gotowości do usamodzielnienia niż spełnienie formalnych kryteriów, a do programu kwalifikowano również osoby bez zatrudnienia. Zebrany materiał nie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć, który z tych modeli przeważał w praktyce, może jednak świadczyć o braku pełnej konsekwencji w stosowaniu kryteriów kwalifikacji.

Deduplikacja

Organizacje stosowały odmienne rozwiązania służące zapobieganiu podwójnemu finansowaniu, a zakres i skuteczność stosowanych mechanizmów znacząco się różniły. Kluczowymi barierami w budowaniu skutecznych mechanizmów deduplikacji okazały się przepisy o ochronie danych osobowych oraz brak mechanizmów umożliwiających bezpieczną wymianę danych między organizacjami.

Habitat for Humanity, PAH, Diakonia oraz PCK w programie „Shelter" weryfikowały uczestników w bazie RAIS prowadzonej przez UNHCR. Habitat for Humanity sprawdzał w niej każdego pełnoletniego członka rodziny, blokując możliwość otrzymania wsparcia z innego programu w okresie uczestnictwa w programie. PAH wymagała, aby osoba nie uczestniczyła w żadnej podobnej inicjatywie przez co najmniej rok przed zgłoszeniem chęci uczestnictwa w jej programie.

Z kolei inne programy – „Wspólnie do niezależności", programy ADRA oraz Save the Children – nie korzystały z RAIS. „Wspólnie do Niezależności" opierał się wyłącznie na deklaracji osoby uczestniczącej, którą podpisywała na początku udziału w programie. Wynikało to z faktu że lider projektu (MSWiA) nie zgodził się na wykorzystanie numerów PESEL beneficjentów i beneficjentek. ADRA zastosowała podobne rozwiązanie. Save the

Children zrezygnowała z deduplikacji uznając, że tworzenie wspólnej bazy beneficjentek i beneficjentów programów CfR jest zbyt trudne ze względu na ochronę danych osobowych, brak pełnej wiedzy o wszystkich organizacjach świadczących pomoc osobom uchodźczym oraz presję czasu.

Główną przeszkodą w powszechnym dostępie do RAIS okazały się przepisy RODO oraz brak porozumień międzyinstytucjonalnych. Aby legalnie wymieniać się danymi, potrzebne były nie tylko zgody beneficjentów, które były zbierane, ale też międzyorganizacyjne umowy powierzenia przetwarzania danych oraz standardy bezpieczeństwa, które nie zostały wypracowane. Dlatego niektóre organizacje wybierały rozwiązanie najbezpieczniejsze prawnie: rezygnację z wymiany danych i oparcie się wyłącznie na deklaracji osób zgłaszających się do programów.

2.3. MODEL WSPARCIA FINANSOWEGO

Wszystkie analizowane programy opierały się na finansowym wsparciu kosztów najmu, ale organizacje stosowały zróżnicowane modele jego realizacji. Różnice dotyczyły zarówno wysokości i sposobu wypłaty świadczeń, jak i zakresu kosztów kwalifikowalnych oraz dodatkowych instrumentów ułatwiających beneficjentom i beneficjentkom wejście na rynek mieszkaniowy.

Tabela 3 Modele wsparcia finansowego

Program	Model finansowania	Okres wsparcia	Dodatkowe koszty objęte wsparciem	Elementy wspierające wejście na rynek najmu
Wspólnie do niezależności (MSWiA/PCPM/PCK)	Malejące dofinansowanie	6 miesięcy	Kaucja	Agencja nieruchomości, wsparcie przy zawieraniu umów
Krok do domu (Habitat for Humanity)	Malejące dofinansowanie	8 miesięcy	Kaucja, najem okazjonalny, notariusz, tłumaczenia, ubezpieczenie	Kompleksowe wsparcie wejścia na rynek najmu
Shelter (PCK)	Stałe dofinansowanie	6 miesięcy lub 6 + 3 miesiące	Kaucja	Wsparcie w znalezieniu mieszkania
ADRA Polska	Stałe dofinansowanie	3 + 3 miesiące	Kaucja	Wsparcie administracyjne
Social Inclusion (PAH)	Malejące dofinansowanie	6 miesięcy	Kaucja (w uzasadnionych przypadkach)	Koordynacja wsparcia, działania integracyjne
Diakonia Polska	Stałe (I edycja), malejące (II edycja)	6 miesięcy	Kaucja	Wsparcie w poszukiwaniu mieszkania
Save the Children	Malejące dofinansowanie (100% - 25%)	8-6 miesięcy	Kaucja	Wsparcie w przeprowadzce i usamodzielnieniu

Źródło: opracowanie własne.

Najprostszym rozwiązaniem było stałe dofinansowanie kosztów najmu przez określony czas, stosowane m.in. w programie Shelter realizowanym przez PCK oraz w pierwszej edycji programu Diakonii Polska. Model ten zapewniał beneficjentom i beneficjentkom poczucie stabilności finansowej i był stosunkowo prosty w administrowaniu. Jednocześnie część osób, z którymi przeprowadzono wywiady zwracała uwagę, że nagłe zakończenie finansowania po kilku miesiącach mogło stanowić istotne wyzwanie dla rodzin, które nie zdążyły jeszcze osiągnąć pełnej samodzielności ekonomicznej.

Alternatywę stanowił model schodkowy, w którym wysokość dofinansowania stopniowo malała w kolejnych miesiącach realizacji wsparcia. Rozwiązanie to zastosowano m.in. w programie „Wspólnie do niezależności" oraz w drugiej edycji programu Diakonii Polska, a także w projektach PAH i Habitat for Humanity. Założeniem modelu było stopniowe przygotowanie beneficjentów i beneficjentek do przejęcia pełnej odpowiedzialności za

Fot.: Unsplash / Haoli Chen

koszty utrzymania mieszkania. Większość osób, z którymi przeprowadzono wywiady pozytywnie oceniała to rozwiązanie, wskazując, że pozwalało ono ograniczyć ryzyko gwałtownego zakończenia wsparcia oraz motywowało osoby uczestniczące do wcześniejszego planowania własnego budżetu i aktywizacji zawodowej.

Wysokość dofinansowania w obu modelach nie była jednak sztywno określona, a zależała od indywidualnego rozpoznania lokalnego rynku nieruchomości. Organizacje decydowały się na przeprowadzanie takich analiz w miejscach realizacji programów, kierując się wcześniej wypracowanymi wytycznymi sektorowymi, które rekomendowały to narzędzie jako podstawę do oszacowania kosztów najmu, a co za tym idzie wysokości dofinansowania.

Oprócz dopłat do czynszu część organizacji pokrywała również koszty wejścia na rynek najmu, w tym kaucję, pierwszy czynsz czy opłaty administracyjne. Najbardziej kompleksowy model wypracowała organizacja Habitat for Humanity, która finansowała także koszty najmu okazjonalnego, usługi notarialne, tłumaczenia przysięgłe oraz ubezpieczenie chroniące j zarówno właściciela mieszkania, jak i najemcę. Organizacja wskazywała, że właśnie te pozornie niewielkie koszty często stanowiły najważniejszą barierę w zawarciu umowy najmu. Podobnie ADRA przewidywała dodatkowe wsparcie na pokrycie kaucji, uznając je za niezbędny element rozpoczęcia samodzielnego najmu.

Analiza wywiadów pokazuje, że powodzenie programów zależało nie tylko od wysokości wsparcia finansowego, ale również od funkcjonowania rynku mieszkaniowego. Jednym z najczęściej wskazywanych problemów była niechęć części właścicieli mieszkań do wynajmowania lokali osobom uchodźczym, zwłaszcza samotnym matkom z dziećmi lub rodzinom posiadającym zwierzęta. Dodatkowe trudności wynikały z nieznajomości polskich przepisów dotyczących najmu, w szczególności najmu okazjonalnego, oraz z ograniczonego zaufania właścicieli do nowych najemców.

Część organizacji oferowała wsparcie przy podpisywaniu umów oraz wyjaśniała beneficjentom i beneficjentkom procedury związane z najmem okazjonalnym. W programie Habitat for Humanity finansowano usługi notarialne i ubezpieczenie płatności czynszu, co zwiększało poczucie bezpieczeństwa właścicieli mieszkań. Z kolei w programie „Wspólnie do niezależności" z czasem zdecydowano się na finansowanie usług agencji nieruchomości, ponieważ okazało się, że samodzielne znalezienie mieszkania stanowi dla wielu rodzin jedną z największych barier wejścia na rynek.

2.4. KOORDYNOWANIE WSPARCIA

Modele koordynacji wsparcia

Analiza programów wskazuje, że przyjmowano w nich trzy różne modele koordynacji: administrujący, reaktywno-instruktażowy oraz proaktywno-substytucyjny. Główna różnica między dwoma ostatnimi modelami polegała nie na liczbie kontaktów, ale na zakresie ingerencji osoby koordynującej w życie beneficjenta/beneficjentki oraz charakteru podejmowanych działań.

Fot.: IOM / Alexey Shirvin

Program Habitat for Humanity „Krok do domu" kierowano do osób znajdujących się w „luce czynszowej", już w pewnym stopniu samodzielnych (np. mających stałe źródła dochodu) i wymagających jedynie częściowego wsparcia. Z tego też powodu organizacja przyjęła zdalny, administrujący model koordynacji. Zakładał on brak wizyt domowych, utrzymywanie wyłącznie kontaktu telefonicznego i mailowego z osobami uczestniczącymi w programie, które samodzielnie szukały mieszkań oraz wybierały kursy zawodowe i językowe. W kolejnych miesiącach programu osoby uczestniczące miały również możliwość wyboru agenta nieruchomości. Koordynator wsparcia pełnił funkcję administrującą – weryfikował dokumenty i zatwierdzał wypłatę kolejnych transz wsparcia, ale nie ingerował w codzienne decyzje rodzin. Mimo braku bezpośredniego kontaktu 99,9% rodzin uczestniczących w programie otrzymało pełne wsparcie i z żadną z nich nie utracono kontaktu po otrzymaniu pierwszej transzy. Według rozmówców formuła zdalna koordynacji wsparcia sprzyjała budowaniu samodzielności poprzez umożliwienie rodzinom samodzielnego rozwiązywania problemów.

Programy Diakonii Polska, PAH oraz Save the Children funkcjonowały w modelu wysokiej intensywności kontaktów. We wszystkich tych programach koordynacja wsparcia miała charakter reaktywny i instruktażowy. Pracownicy Dakonii Polska przygotowywali wzory umów, natomiast we wszystkich trzech programach prowadzone były sesje informacyjne oraz przeprowadzane wizyty domowe – zazwyczaj 1–2 razy w trakcie całego 6-miesięcznego projektu. Celem wizyt była przede wszystkim weryfikacja adresu i standardów bezpieczeństwa. Natomiast beneficjenci i beneficjentki musieli samodzielnie podejmować różne działania: dzwonić do właścicieli, kompletować dokumenty, wybierać kursy. Pracownik organizacji realizującej program pełnił zaś funkcję wspierającą – wskazywał kroki działania, ale wymagał, by osoba uczestnicząca w programie wykonywała je sama.

Jak sugerują wywiady, programy ADRY, PCK „Shelter" oraz „Wspólnie do niezależności" w praktyce kierowano również do grup najbardziej wrażliwych – samotnych matek bez pracy, osób starszych, rodzin opiekujących się osobami z niepełnosprawnościami, często bez znajomości języka i doświadczenia na rynku najmu w Polsce – dlatego koordynacja wsparcia przybrała tu charakter proaktywny i substytucyjny. Pracownicy organizacji realizujących programy CfR nie tylko instruowali, ale zastępowali osoby uczestniczące

w kontakcie z otoczeniem. W projekcie ADRY wizyty monitoringowe odbywały się co miesiąc, najczęściej ze wszystkich programów. Koordynatorzy wypełniali formularze za beneficjentów, pomagali w kontaktach z właścicielami mieszkań czy z urzędnikami. W programie „Shelter" PCK koordynatorzy wsparcia przeprowadzali comiesięczne rozmowy telefoniczne oraz przynajmniej dwie wizyty domowe w trakcie trwania programu, podczas których rozmawiali nie tylko z rodziną, ale też z sąsiadami i właścicielem wynajmowanego mieszkania, sprawdzali samopoczucie dzieci i interweniowali w przypadku usterek.

Analiza wskazuje, że intensywność koordynacji wsparcia w programach CfR jest bezpośrednio pochodną charakterystyki grupy docelowej. Im wyższy poziom samodzielności beneficjentów/beneficjentek, tym mniej intensywny model wsparcia.

Przeciążenie osób koordynujących wsparcie

Niezależnie od przyjętego modelu koordynacji, praca z osobami uczestniczącymi w programach CfR wiązała się dla koordynatorów i koordynatorek z wysokim obciążeniem – zarówno administracyjnym, jak i emocjonalnym. Analiza wywiadów wskazuje, że problem ten nie ograniczał się do programów o bardzo wysokiej „intensywności" koordynowania wsparcia, ale dotyczył wszystkich programów.

Duże obłożenie w programie PAH wynikało z braku funduszy. Dwie osoby koordynujące wsparcie miało pod opieką 57 gospodarstw domowych. Osoby uczestniczące w programie przesyłały umowę najmu, rachunki i potwierdzenia przelewów co miesiąc. Jedna z osób, z którymi przeprowadzono wywiad na potrzeby niniejszego badania określiła to jako „wykańczające dla osób koordynujących wsparcie", wskazując jednocześnie na zwiększone ryzyko błędów oraz pominięcia części dokumentacji.

Podobnie, **w programie Fundacji ADRA przeciążenie wynikało z silnie sformalizowanego obiegu dokumentów w formie papierowej**. Koordynatorzy regionalni wypełniali formularze za osoby, które chciały skorzystać ze wsparcia, a każdy błąd w danych (np. w numerze PESEL czy rachunku bankowego) wymagał, aby do nich wrócić, dokonać korekty i ponownie złożyć podpis. Bardzo duża liczba papierowych formularzy, dokumentów i notatek monitoringowych generowała istotne obciążenie administracyjne dla zespołów realizujących program.

W programie Habitat for Humanity personel organizacji czuł duże obciążenie, które wynikało z bardzo dużej liczby pytań ze strony osób uczestniczących (np. o prawo przy podpisywaniu umów najmu) oraz z konieczności ciągłego potwierdzania kolejnych transz wsparcia. Miało to miejsce mimo zastosowania zdalnego modelu koordynacji wsparcia i mniejszej ingerencji w życie beneficjentów i beneficjentek. Dodatkowym obciążeniem była rekrutacja – początkowo bardzo wiele zgłoszeń było nieadekwatnych do kryteriów uczestnictwa, co wiązało się z koniecznością przekazywania decyzji odmownych i wyjaśniania zasad programu, niejednokrotnie w trudnych sytuacjach komunikacyjnych.

Natomiast w programie Diakonii Polska koordynacja wsparcia była realizowana przez niewielki, około pięcioosobowy zespół działający centralnie, który obsługiwał 129 rodzin w całej Polsce. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiad na potrzeby tego badania wskazały, że przy takim obłożeniu, ogólnopolskim zasięgu programu i dużej liczbie zgłoszeń, potrzebne byłyby większe zasoby kadrowe. Niewielki zespół musiał obsługiwać bardzo dużą liczbę zgłoszeń, telefonów i spraw indywidualnych.

Istotnym, choć często niedoszacowanym w planowaniu projektów (i ich budżetów), elementem było również obciążenie emocjonalne pracowników wynikające z codziennej pracy z osobami doświadczającymi traumy wojennej, utraty bliskich, niepewności mieszkaniowej i ekonomicznej oraz problemów zdrowotnych. Uwzględnienie tego rodzaju wsparcia nie zawsze było możliwe ze względu na wymagania grantodawców dotyczące kwalifikowalności kosztów.

W ocenie jednej z osób zaangażowanych we wdrażanie programu Fundacji ADRA, skuteczna koordynacja wsparcia powinna obejmować nie tylko wsparcie dla beneficjentów i beneficjentek, ale również systemowe rozwiązania służące ochronie dobrostanu pracowników i pracowniczek, takie jak superwizja czy wsparcie psychologiczne oraz zapewnienie dodatkowych zasobów kadrowych. Jak wynika z informacji uzyskanych w czasie wywiadów, personel i wolontariusze organizacji funkcjonowali przez długi czas pod ogromną presją emocjonalną, konfrontując się codziennie z historiami wojennymi, traumą i trudnymi sytuacjami życiowymi osób uczestniczących w programie.

Również osoby zaangażowane w realizację programu PCK „Shelter" wskazały na potrzebę zadbania o dobrostan personelu, choć nie były to rozwiązania wpisane w budżet programu. Pracownicy i pracowniczki, mimo braku wykształcenia psychologicznego, starali się pomagać beneficjentom i beneficjentkom, udzielając im doraźnej pomocy psychologicznej, czasem także po zakończeniu projektu.

W żadnym z analizowanych programów nie przewidziano w budżecie środków na wsparcie psychologiczne dla personelu.

2.5. ELEMENTY INTEGRACJI SPOŁECZNEJ

W ramach większości z programów CfR oferowane były również usługi dodatkowe, takie jak kursy zawodowe i językowe. Jeśli program zakładał wyłącznie wsparcie mieszkaniowe, to uczestników i uczestniczki kierowano do innych programów prowadzonych przez organizację, w ramach których mogli podnosić swoje kwalifikacje.

W programie realizowanym przez Habitat for Humanity zwrot kosztów kursów językowych lub zawodowych wynosił do 3000 zł na każdego dorosłego uczestnika lub uczestniczkę. Diakonia Polska oferowała dofinansowanie do kursów językowych lub zawodowych w wysokości 1800 zł. Save the Children przeznaczała 2000 zł na granty edukacyjno-zawodowe. MSWiA/PCK/PCPM w programie „Wspólnie do Niezależności" oferowały kursy językowe i zawodowe oraz doradztwo zawodowe, usługi były dostępne dla osób biorących udział w programie również po zakończeniu wsparcia CfR. PAH jako jedyna uczyniła aktywności dodatkowe obowiązkowymi dla beneficjentów i beneficjentek, a w ramach programu oferowała refundację kosztów kursów zawodowych i językowych oraz doradztwo zawodowe, PCK w programie „Shelter" oraz ADRA nie finansowały kursów bezpośrednio, ale przekierowywały beneficjentów do innych projektów.

Fot.: Pexels / Lorenzo Manera

Wyprowadzka z OZZ

Zdaniem osób zaangażowanych w programy realizowane przez PCK największe znaczenie dla samodzielności i integracji miała możliwość opuszczenia OZZ i przeprowadzki do miasta – to otwierało dostęp do pracy, edukacji i życia społecznego. Sam fakt wyprowadzki do lokalu w standardowym budynku mieszkalnym, zamieszkałym przez obywateli polskich, stanowił mechanizm integracji społecznej. Beneficjenci uzyskiwali bezpośredni kontakt z wynajmującymi, sąsiadami oraz zarządcami nieruchomości.

Wnioski z programu Habitat for Humanity także wskazują, że przeprowadzka z OZZ do mieszkań na rynku prywatnym może stanowić istotny czynnik wspierający proces integracji – około 90% uczestników programu ponownie zawierało umowę z tym samym właścicielem mieszkania. Osoba, z którą przeprowadzono wywiad na potrzeby niniejszego badania uznała ten wynik za „bardzo pozytywny i nieco zaskakujący", świadczący o likwidowaniu barier społecznych między właścicielami a najemcami.

Język

Z wywiadów wynika, że język polski był kluczową barierą integracji i aktywizacji zawodowej, niezależnie od programu. Osoba zaangażowana w program PCK „Shelter" podkreśliła: „Bez języka trudno znaleźć pracę, pójść do przychodni czy nawet do sklepu". Z kolei osoba zaangażowana w program „Wspólnie do niezależności" wskazała, że kursy języka polskiego były jednym z najczęściej wybieranych komponentów wsparcia dodatkowego, a ich znaczenie dla budowania samodzielności było wysokie.

Wyniki wskazywały, że bariera językowa pozostaje kluczowym czynnikiem ograniczającym integrację ze społeczeństwem przyjmującym. Jedna z osób reprezentujących PAH zauważyła, że osoby uczestniczące w programie częściej integrowały się wewnątrz społeczności ukraińskiej niż z polską. Jej zdaniem wynikało to przede wszystkim z poziomu znajomości języka – kursy często kończyły się na poziomie B1, niewystarczającym do płynnej komunikacji. Z kolei w badaniach ewaluacyjnych poziom integracji społecznej oceniano na podstawie pytań o poczucie przynależności do lokalnej społeczności, rozróżniając integrację ze społecznością polską i ukraińską.

Analiza wskazuje, że oferowane wsparcie językowe, choć dostępne, często nie było wystarczające, aby skutecznie ograniczyć bariery integracyjne. W projekcie realizowanym przez Habitat for Humanity osoby uczestniczące najczęściej wskazywały kursy językowe jako najbardziej istotne, choć jednocześnie kwota (3000 zł) przeznaczona na nie była często uznawana za nieadekwatną. Zdaniem niektórych rozmówców, aby kurs języka miał przełożenie na znalezienie lepszej pracy, potrzebny jest poziom B2 lub wyższy – na to jednak najczęściej brakowało środków.

Sieć wsparcia

Analiza programów wskazuje, że trwałość efektów wsparcia mieszkaniowego zależała nie tylko od sytuacji ekonomicznej beneficjentów i beneficjentek, lecz również od ich zakorzenienia w lokalnych sieciach wsparcia. Samo zapewnienie mieszkania nie gwarantowało trwałej integracji, jeśli osoby uczestniczące w programie pozostawały w społecznej izolacji lub nie wiedziały, gdzie szukać pomocy po zakończeniu programu.

Dzięki małej skali i wąskiemu zasięgowi geograficznemu program PAH skutecznie budował trwałe sieci wsparcia społecznego wśród uczestników. Organizowane były regularne spotkania integracyjnych, podczas których osoby uczestniczące nie tylko zdobywały wiedzę o funkcjonowaniu w Polsce, lecz także nawiązywał wzajemne kontakty. Z wywiadów wynika, że tworzone w ten sposób nieformalne sieci wsparcia często utrzymywały się również po zakończeniu programu.

Rozmówcy i rozmówczynie podkreślali, że poczucie przynależności i możliwość budowania relacji społecznych były często równie istotne jak samo wsparcie finansowe. Taką funkcję pełniły centra integracyjne

dla cudzoziemców kierowane przez Fundację ADRA obok programu CfR, które wykraczały poza rolę punktów świadczących usługi. Dla wielu beneficjentów i beneficjentek stanowiły miejsce uzyskania informacji, porad oraz kontaktu z innymi osobami znajdującymi się w podobnej sytuacji.

Pikniki lokalne, spotkania polsko-ukraińskie, wydarzenia społeczne oraz wyjazdy dla dzieci i matek realizowane przez Dakonię Polska miały sprzyjać nawiązywaniu kontaktów zarówno między samymi osobami uchodźczymi, jak i z lokalnymi społecznościami. Działania te były organizowane równolegle do programu mieszkaniowego.

Integracja jest procesem dwustronnym – wymaga zarówno gotowości osób uchodźczych do uczestnictwa w życiu społecznym, jak i otwartości społeczności przyjmujących. Analiza zebranego materiału wskazuje, że skuteczność działań integracyjnych zależy od czynników wykraczających poza sam program CfR. Oznacza to, że nawet dobrze zaprojektowane działania integracyjne nie przyniosą trwałych efektów, jeśli nie będą funkcjonować w sprzyjającym otoczeniu społecznym.

2.6. RELACJE Z OZZ I PARTNERAMI

Relacja z OZZ

W kilku analizowanych programach pojawiały się trudności we współpracy z zarządcami OZZ. W programie PCK „Shelter" personelowi organizacji utrudniano dostęp do osób mieszkających w ośrodku w Nadarzynie. W programie „Wspólnie do Niezależności" zdarzało się, że osoby mieszkające w OZZ nie były informowane o spotkaniach rekrutacyjnych lub otrzymywały nieprawdziwe informacje podważające wiarygodność organizacji realizującej projekt. Podobne problemy zgłaszało również Save the Children – brak współpracy ze strony administracji części ośrodków w województwie dolnośląskim ograniczył możliwość realizacji programu na planowaną skalę.

Fot.: Unsplash / Maksym Ivashchenko

Zdaniem rozmówców i rozmówczyń, główną przyczyną tych napięć był strukturalny konflikt interesów wynikający z systemu finansowania OZZ. Każda wyprowadzka osoby mieszkającej w OZZ oznaczała dla właściciela ośrodka bezpośrednią stratę finansową, ponieważ wysokość dotacji państwowych była uzależniona od liczby osób zakwaterowanych w ośrodku. Konflikt ten pogłębiał się z czasem – podczas gdy w 2023 roku kierownicy rzadziej blokowali wyprowadzki ze względu na większą rotację osób mieszkających w ośrodkach, w latach 2024–2026 dostęp do OZZ stał się wyraźnie utrudniony. Jak zauważyła osoba reprezentująca PCK, wraz ze zmniejszaniem się liczby osób mieszkających w ośrodkach zmieniła się również sytuacja ekonomiczna podmiotów, które je prowadziły. Gdy wysokość finansowania była uzależniona od liczby zakwaterowanych osób, każda wyprowadzka oznaczała bezpośrednią utratę części przychodów.

W programie „Wspólnie do niezależności" Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązało ośrodki do umożliwienia personelowi organizacji prowadzenia działań informacyjnych oraz zapewnienia osobom mieszkającym w ośrodkach udziału w spotkaniach rekrutacyjnych. Dodatkowo przedstawiciele urzędów wojewódzkich uczestniczyli w wizytach w ośrodkach, co ułatwiało realizację programu i wzmacniało jego rangę. Było to rozwiązanie wyjątkowe, wynikające z zaangażowania administracji rządowej i trudne do zastosowania w projektach realizowanych wyłącznie przez organizacje pozarządowe.

Tam, gdzie wsparcie administracji publicznej nie było dostępne, organizacje wypracowywały alternatywne sposoby dotarcia do osób mieszkających w ośrodkach. W programie PCK „Shelter" nawiązano współpracę z organizacją wspierającą społeczność romską, która pośredniczyła w kontakcie z potencjalnymi beneficjentami i beneficjentkami, a informacje o programie przekazywano również bezpośrednio osobom mieszkającym w OZZ w formie imiennych listów. Z kolei Save the Children, wobec utrzymujących się trudności we współpracy z częścią ośrodków na Dolnym Śląsku, ograniczyła działania w tym regionie, realizując program tam, gdzie współpraca z administracją przebiegała sprawniej.

Partnerstwa

Najbardziej rozbudowany model partnerstwa formalnego wypracowano w programie „Wspólnie do Niezależności", realizowanym przez konsorcjum PCPM, PCK i MSWiA. Z wywiadów wynika, że współpraca między partnerami miała charakter stały i dobrze skoordynowany, co sprzyjało sprawnej realizacji programu. Zaangażowanie MSWiA zwiększyło rangę projektu, wzmocniło standardy formalne oraz ułatwiło współpracę z administracją lokalną i zarządcami OZZ.

Pozostałe organizacje rozwijały partnerstwa odpowiadające ich modelowi działania. Grantodawca programu CfR realizowanego przez ADRA Polska, Hebrajskie Stowarzyszenie Pomocy Imigrantom (HIAS) pozostawił fundacji znaczą swobodę w elastycznym dostosowywaniu programu do zmieniających się potrzeb beneficjentów i beneficjentek. Świadczy to, że istotnym elementem tej relacji było zaufanie. Z kolei współpraca PCK z Międzynarodową Federacją Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (IFRC) zapewniła dostęp do gotowych narzędzi teleinformatycznych, systemów obsługi płatności oraz międzynarodowego doświadczenia w realizacji programów pomocy gotówkowej. Na dodatek, w programie „Shelter" PCK wykorzystał sieć swoich oddziałów w całej Polsce, aby przeprowadzać wizyty monitorujące poza Łodzią i Nadarzynem.

Diakonia Polska realizowała program we współpracy z parafiami ewangelickimi, Caritasem oraz Prawosławnym Ośrodkiem Miłosierdzia ELEOS. Partnerstwo wykorzystywało istniejące sieci wsparcia lokalnego – parafie, które już wcześniej udzielały pomocy osobom uchodźczym, stanowiły naturalny kanał dotarcia do potencjalnych beneficjentów i beneficjentek. Każdy z partnerów dysponował określoną pulą miejsc w programie oraz indywidualnym linkiem rekrutacyjnym, co umożliwiało zarówno sprawną rekrutację, jak i monitorowanie źródeł zgłoszeń.

PAH współpracowała nieformalnie z Fundacją Emic w Toruniu i Bydgoszczy. Partnerstwa te umożliwiały skuteczniejsze dotarcie do społeczności ukraińskiej, która często darzyła większym zaufaniem organizacje działające

lokalnie niż ogólnopolskie instytucje. Choć współpraca nie miała sformalizowanego charakteru, opierała się na wypracowanych relacjach i wzajemnym wsparciu – w sytuacjach, gdy PAH nie mogła zrealizować części działań, przejmowali je partnerzy lokalni.

Skuteczne partnerstwa wymagają nie tylko jasno określonych ról, ale również wspólnych standardów kwalifikacji i stałej komunikacji między partnerami. Diakonia wskazywała, że krótkoterminowy charakter finansowania sprzyjał dużej rotacji pracowników, co utrudniało utrzymanie ciągłości współpracy i przepływu informacji między organizacjami. Z kolei Habitat for Humanity zwracał uwagę na brak wspólnego rozumienia kryteriów kwalifikacji – zdarzało się, że partnerzy kierowali do programu osoby niespełniające warunków uczestnictwa, co prowadziło do dodatkowej pracy oraz trudnych rozmów z rodzinami oczekującymi wsparcia.

2.7. STRATEGIE WYJŚCIA I TRWAŁOŚĆ REZULTATÓW

We wszystkich analizowanych programach informacje o zakończeniu wsparcia były przekazywane beneficjentom i beneficjentkom już na etapie podpisywania umowy oraz przypominane podczas bieżącego kontaktu z personelem projektu. Przykładowo, Diakonia Polska uwzględniała je w materiałach informacyjnych, ulotkach oraz dwujęzycznych umowach. Jednocześnie doświadczenia Habitat for Humanity wskazują, że formalne przekazanie informacji nie zawsze przekłada się na gotowość beneficjentów i beneficjentek do zakończenia programu. Zgodnie z dokumentacją z ewaluacji programu „Krok do domu", część osób uczestniczących deklarowała, że nie czuje się przygotowana do samodzielnego funkcjonowania po ustaniu wsparcia, a niektóre nie miały jasności, jakie możliwości pomocy pozostają dla nich dostępne po zakończeniu projektu.

Dostępność danych dotyczących trwałości rezultatów była zróżnicowana – jedynie część organizacji prowadziła monitoring po zakończeniu wsparcia. Najbardziej kompleksowe dane pochodzą z programów PCK „Shelter" oraz Habitat for Humanity, ale dostępne są też mniej obszerne ewaluacje programów realizowanych przez PAH oraz Dakonia Polska

Z badań przeprowadzanych przez organizacje wynika, że trwałość rezultatów programów była wysoka. PCK przeprowadził zarówno badanie Post-Distribution Monitoring (PDM), jak i badanie follow-up po 3–6 miesiącach od zakończenia programu. Wyniki wskazują na wysoką trwałość efektów – 84% beneficjentów i beneficjentek nadal mieszkało w lokalach wynajętych dzięki programowi. Jednocześnie odnotowano wyraźną poprawę dobrostanu, poczucia bezpieczeństwa oraz dostępu do usług, a zdecydowana większość respondentów i respondentek pozytywnie oceniła otrzymane wsparcie. Wśród osób, które opuściły mieszkanie, główną przyczyną były rosnące koszty utrzymania, natomiast jedynie niewielka część powróciła do ośrodków zbiorowego zakwaterowania.

Najdłuższą perspektywę obserwacji zastosował Habitat for Humanity, realizując badanie ex-post od 6 do 24 miesięcy po zakończeniu programu. Także w tym przypadku wyniki potwierdzają trwałość rezultatów – 90% respondentów i respondentek nadal miało aktywną umowę najmu, a większość kontynuowała wynajem u tego samego właściciela. Badanie wskazało również, że trwałość efektów była związana nie tylko z samym wsparciem finansowym, lecz także z dodatkowymi usługami oferowanymi w ramach programu. Te osoby, które oceniały kursy i działania rozwojowe jako szczególnie przydatne z punktu widzenia aktywizacji zawodowej, jednocześnie częściej deklarowały długoterminową stabilność mieszkaniową. Sugeruje to, że kompleksowe wsparcie zwiększa szanse na utrzymanie samodzielności po zakończeniu programu.

PAH przeprowadziła Post-Implementation Monitoring (październik 2024, n=32) – badanie na stosunkowo małej próbie. Wyniki pokazują, że 95,9% gospodarstw mieszkało w bezpiecznym i godnym zakwaterowaniu, a 100% deklarowało zdolność pokrycia podstawowych potrzeb w ciągu najbliższych 12 miesięcy. Bezrobocie spadło z 37% do 16%. Jednocześnie tylko 62,5% beneficjentów i beneficjentek czuło się zintegrowanych, a 63,3% osób deklarowało, że ich dochody pozostały bez zmian.

Fot.: Unsplash / Vitolda Klein

Diakonia Polska uzyskała dane od około 50 z 130 rodzin, które odpowiedziały na zapytanie mailowe wysłane po zakończeniu programu. Dotyczyło stabilności mieszkaniowej i ewentualnych trudności z utrzymaniem mieszkania. Około 90% beneficjentów i beneficjentek zadeklarowało poprawę sytuacji i możliwość samodzielnego utrzymania mieszkania. Nie odnotowano przypadków eksmisji ani powrotów do OZZ. Niski wskaźnik odpowiedzi (38%) sugeruje, że rodziny w gorszej sytuacji materialnej mogły nie odpowiedzieć na zapytanie.

Save the Children oraz MSWiA/PCK/PCPM nie przeprowadziły badań ex-post. W przypadku ADRA Polska dostępne są wyłącznie wyniki badania PDM przeprowadzonego w trakcie realizacji programu (n=535). Choć 96,6% beneficjentów i beneficjentek deklarowało poprawę swojej sytuacji życiowej, brak danych z okresu po zakończeniu wsparcia uniemożliwia ocenę trwałości osiągniętych rezultatów.

3. SYNTEZA DOŚWIADCZEŃ

Pomimo znacznego zróżnicowania analizowanych programów CfR możliwe było zidentyfikowanie szeregu wspólnych doświadczeń dotyczących ich projektowania i realizacji. Poniższa synteza nie stanowi zestawienia praktyk poszczególnych organizacji, lecz próbę wskazania najważniejszych mechanizmów i dylematów ujawnionych w toku badania, które mogą stanowić punkt odniesienia dla projektowania przyszłych programów CfR.

Równoważenie kryteriów wrażliwości i potencjału usamodzielnienia

Analiza doświadczeń organizacji pokazuje, że programy CfR funkcjonują na styku dwóch logik interwencji. Pierwsza wynika z humanitarnej zasady kierowania pomocy do osób najbardziej narażonych na wykluczenie i pogorszenie warunków życia. Druga koncentruje się na osiągnięciu trwałych efektów poprzez wsparcie gospodarstw domowych, które – przy czasowej pomocy – mają szansę samodzielnie utrzymać mieszkanie po zakończeniu programu.

Niezależnie od przyjętej perspektywy, **sytuacja dochodowa gospodarstwa domowego pozostawała jednym z istotnych elementów procesu kwalifikacji do programów CfR**. Sposoby podejścia do weryfikacji tego kryterium były różne na różnych etapach kryzysu. Programy uruchamiane w 2022 roku (ADRA, PCK „Shelter") kładły nacisk na szybkość i dostępność wsparcia, rezygnując ze szczegółowej weryfikacji dochodów. Z kolei programy, które wystartowały od 2023 roku – ukierunkowany na osoby w „luce czynszowej" (Habitat) lub integrację ekonomiczną (PAH) – wprowadzały coraz bardziej precyzyjne kryteria dochodowe i mechanizmy weryfikacji, choć nie wszystkie (Save the Children, „Wspólnie do Niezależności") podążały tym tropem. Równolegle funkcjonowały programy oparte na deklaracji własnej, co wskazuje, że wybór podejścia zależał nie tylko od czasu, ale także od źródeł finansowania programu, grupy docelowej oraz przyjętej filozofii pomocy – od interwencji kryzysowej po programy rozwojowe.

W praktyce większość analizowanych programów była projektowana z myślą o gospodarstwach domowych z potencjałem do osiągnięcia samodzielności po zakończeniu wsparcia. Potencjał ten weryfikowano na różne sposoby – od formalnej oceny sytuacji dochodowej i perspektyw zatrudnienia po bardziej jakościową ocenę prowadzoną przez koordynatorów wsparcia. Niezależnie od przyjętego sposobu oceny oznaczało to jednak, że osoby o ograniczonych możliwościach podjęcia pracy, w tym część osób starszych, osób z niepełnosprawnościami czy opiekunów osób zależnych, znacznie rzadziej kwalifikowała się do udziału w programach.

Jednocześnie doświadczenia organizacji wskazują, że **rezygnacja z oceny potencjału usamodzielnienia wiąże się z ryzykiem: jeżeli wsparcie trafia do gospodarstw domowych, które po jego zakończeniu nie mają realnych możliwości samodzielnego pokrywania kosztów najmu, maleje prawdopodobieństwo utrzymania osiągniętych rezultatów.** Z tej perspektywy ocena potencjału usamodzielnienia pełni nie tylko funkcję kwalifikacyjną, ale stanowi również narzędzie zwiększania trwałości efektów interwencji.

Analiza nie prowadzi więc do prostego wniosku, że jedno ze stosowanych podejść – ścisła weryfikacja kryterium usamodzielnienia czy szersze otwarcie się na grupy z mniejszym potencjałem – jest lepsze od drugiego. Dowodzi raczej, że **programy CfR nie są odpowiednim instrumentem dla wszystkich grup osób uchodźczych**. Najlepiej sprawdzają się w przypadku gospodarstw domowych, które – przy czasowym wsparciu finansowym i zapewnieniu odpowiednich usług uzupełniających – mają realną szansę na osiągnięcie samodzielności mieszkaniowej. Oznacza to jednak, że równolegle powinny istnieć inne formy wsparcia adresowane do osób, które z uwagi na wiek, stan zdrowia lub obowiązki opiekuńcze nie będą w stanie osiągnąć samodzielności ekonomicznej w przewidywalnej perspektywie.

Standaryzacja procesów a indywidualizacja wsparcia

Drugim wyzwaniem było znalezienie równowagi między szybkością udzielania pomocy a dokładnością procesu kwalifikacji i weryfikacji beneficjentów i beneficjentek. Respondentki i respondenci wskazywali, że oba cele trudno realizować jednocześnie – każda dodatkowa procedura weryfikacyjna zwiększa trafność doboru osób uczestniczących, ale jednocześnie wydłuża czas potrzebny na uruchomienie wsparcia.

Programy uruchomione bezpośrednio po wybuchu pełnoskalowej wojny w 2022 roku były projektowane przede wszystkim z myślą o szybkiej reakcji. Organizacje ograniczały wymagania formalne, często opierały ocenę sytuacji dochodowej na deklaracjach uczestników i uczestniczek oraz rezygnowały z rozbudowanej dokumentacji. W warunkach masowego napływu osób uchodźczych priorytetem było możliwie szybkie zapewnienie bezpieczeństwa mieszkaniowego, nawet kosztem większego ryzyka błędów w kwalifikacji do programu.

W kolejnych latach, gdy kryzys zaczął przyjmować bardziej długotrwały charakter, organizacje stopniowo rozbudowywały procedury kwalifikacji. Ich doświadczenia pokazują jednak, że nie zawsze przekładało się to na większą skuteczność programów. W wielu przypadkach o powodzeniu programu decydowała nie liczba wymaganych dokumentów, lecz jakość pracy osób koordynujących wsparcie, które potrafiły ocenić sytuację rodziny w szerszym kontekście. Niemal wszystkie organizacje deklarowały stosowanie określonych kryteriów kwalifikacji, jednak z wywiadów wynika, że w praktyce pozostawiano koordynatorkom i koordynatorom wsparcia znaczną swobodę w ocenie sytuacji rodzin. Dotyczyło to zarówno interpretacji kryteriów dochodowych, jak i oceny potencjału usamodzielnienia czy podejmowania decyzji o przyznaniu dodatkowego wsparcia. W niektórych programach elastyczność przejawiała się również w modyfikowaniu rozwiązań w trakcie ich realizacji (np. rozszerzenie wsparcia o usługi agencji nieruchomości czy reagowaniu na problemy zgłaszane przez właścicieli mieszkań).

Z drugiej strony, jak przyznawali respondenci i respondentki, całkowita rezygnacja z weryfikacji zwiększałaby ryzyko objęcia wsparciem osób, które nie spełniałyby wymogów programu, co z kolei utrudniłoby raportowanie podejmowanych decyzji grantodawcom. Co więcej, w kilku przypadkach wywiady przeprowadzone z osobami pełniącymi różne funkcje w tej samej organizacji ujawniły odmienne rozumienie kryteriów kwalifikacji lub sposobu ich stosowania. Może to świadczyć o tym, że formalne założenia programu nie zawsze były interpretowane w jednakowy sposób przez wszystkie osoby odpowiedzialne za jego realizację.

Fot.: Unsplash / A. C.

Realizacja wsparcia mieszkaniowego wymagała więc również ciągłego balansowania między stosowaniem jednolitych procedur a dostosowywaniem pomocy do indywidualnej sytuacji beneficjentów i beneficjentek. Standaryzacja zwiększała przejrzystość procesów (rekrutacji, wypłaty wsparcia itd.), ułatwiała rozliczanie projektów oraz zapewniała równe traktowanie osób uczestniczących. Jednocześnie zbyt sztywne stosowanie procedur często utrudniało reagowanie na złożone sytuacje życiowe.

Zebrane doświadczenia sugerują, że realizacja programów CfR nie wymagają wyboru między standaryzacją a elastycznością, lecz odpowiedniego określenia granic obu tych podejść. Standaryzacji powinny podlegać cele programu, podstawowe kryteria kwalifikacji oraz zasady rozliczania wsparcia. Jednocześnie organizacje powinny zachować możliwość dostosowywania sposobu realizacji programu do lokalnych uwarunkowań oraz indywidualnych potrzeb rodzin, pod warunkiem jasnego dokumentowania i uzasadniania podejmowanych decyzji.

Współpraca w zakresie zapobiegania podwójnemu finansowaniu

Kolejnym zagadnieniem ujawnionym w trakcie analizy jest brak spójnego podejścia do zapobiegania podwójnemu finansowaniu. Organizacje stosowały odmienne rozwiązania – od wykorzystania bazy RAIS po oparcie procesu wyłącznie na oświadczeniach osób uczestniczących. W praktyce oznaczało to, że skuteczność deduplikacji zależała bardziej od możliwości organizacyjnych poszczególnych podmiotów niż od wspólnie przyjętych standardów.

Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady zgodnie wskazywały, że **największą przeszkodą nie był brak gotowości do współpracy, lecz ograniczenia związane z ochroną danych osobowych oraz brak formalnych mechanizmów umożliwiających bezpieczną wymianę informacji między organizacjami**. Doświadczenia analizowanych programów pokazują jednocześnie, że zgodne z przepisami przetwarzanie danych w celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu jest możliwe, wymaga jednak odpowiednich podstaw prawnych, uzgodnionych procedur oraz wzajemnego zaufania między partnerami.

Problem deduplikacji wykracza zatem poza kwestie techniczne. Stanowi przykład szerszego wyzwania, jakim jest ograniczona koordynacja między organizacjami, które realizowały programy CfR oraz między sektorem pozarządowym a administracją publiczną. Brak wspólnych rozwiązań może zwiększać obciążenia administracyjne i utrudnia budowanie spójnego systemu wsparcia. Z perspektywy przyszłych interwencji większą wartość niż tworzenie kolejnych, odrębnych mechanizmów weryfikacji wydaje się mieć wypracowanie sektorowych standardów wymiany informacji, zgodnych z przepisami o ochronie danych osobowych.

Redukcja barier wejścia na rynek najmu

Jeśli chodzi o model wsparcia, to **doświadczenia analizowanych organizacji wskazują, że skuteczność programów CfR zależy od połączenia odpowiednio zaprojektowanego modelu finansowania z działaniami ograniczającymi bariery po stronie rynku mieszkaniowego**. Samo dofinansowanie czynszu często nie było wystarczające do osiągnięcia trwałych efektów. Najbardziej kompleksowe programy łączyły wsparcie finansowe z pokrywaniem kosztów wejścia na rynek najmu, budowaniem zaufania właścicieli mieszkań oraz praktycznym wsparciem beneficjentów w procesie zawierania umów. Z perspektywy trwałości rezultatów najlepiej oceniano rozwiązania, które stopniowo przygotowywały uczestników do samodzielnego ponoszenia kosztów mieszkania, jednocześnie redukując bariery utrudniające wejście i utrzymanie się na rynku najmu.

Koordynacja wsparcia

Zebrany materiał wskazuje, że sama dopłata do czynszu rzadko była wystarczająca do osiągnięcia trwałej samodzielności mieszkaniowej – istotną rolę odgrywała również koordynacja wsparcia. Analizowane programy pokazały, że może być ona realizowana w bardzo różny sposób. Niektóre organizacje opierały ją na regularnych wizytach domowych i intensywnej pracy z niewielką liczbą rodzin, podczas gdy inne wykorzystywały

przede wszystkim kontakt telefoniczny lub zdalny. Różnice dotyczyły również zakresu odpowiedzialności osób koordynujących – od zarządzania całym procesem usamodzielnienia po realizację wyłącznie wybranych elementów wsparcia.

Pomimo tej różnorodności doświadczenia organizacji prowadzą do podobnego wniosku: największą wartość przynosił model, w którym wsparcie finansowe było ściśle powiązane z indywidualną pracą z rodziną oraz możliwością elastycznego reagowania na pojawiające się trudności. Programy oferujące wyłącznie dopłatę do czynszu częściej napotykały bariery związane z wejściem na rynek mieszkaniowy lub utrzymaniem mieszkania po zakończeniu finansowania, podczas gdy połączenie wsparcia mieszkaniowego z doradztwem zawodowym, usługami integracyjnymi czy pomocą w kontaktach z właścicielami zwiększało szanse na osiągnięcie trwałych rezultatów. Doświadczenia programów CfR wskazują również na konieczność projektowania ich w sposób modułowy, czyli taki, gdzie intensywność koordynowania wsparcia jest dostosowywana do profilu beneficjenta/beneficjentki, a nie narzucana sztywno przez grantodawcę. Skuteczne programy to te, które potrafią łączyć wsparcie finansowe z odpowiednio dobranym zakresem wsparcia osoby koordynującej.

Jednocześnie analiza pokazuje, że skuteczna koordynacja jest rozwiązaniem wymagającym znacznych zasobów organizacyjnych. Indywidualna praca z rodzinami wymaga odpowiedniej liczby pracowników, czasu oraz kompetencji wykraczających poza kwestie mieszkaniowe. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, wielokrotnie zwracały uwagę na wysokie obciążenie administracyjne i emocjonalne pracowników, wskazując, że koszty tej pracy są często niedoszacowane przy planowaniu budżetów projektów. Oznacza to, że traktowanie tej pracy jako fakultatywnego dodatku do wsparcia finansowego może ograniczać skuteczność całej interwencji.

Usługi uzupełniające a trwałość rezultatów

Istotne okazały się również usługi uzupełniające, które zwiększały zdolność beneficjentów i beneficjentek do samodzielnego funkcjonowania po zakończeniu programu. Szczególne znaczenie miały działania wspierające integrację społeczną i ekonomiczną, przede wszystkim nauka języka polskiego, aktywizacja zawodowa oraz budowanie lokalnych sieci wsparcia.

Najbardziej kompleksowe podejście zastosowała Polska Akcja Humanitarna, gdzie udział w kursach językowych i zawodowych stanowił obowiązkowy element programu, a wsparcie mieszkaniowe było jednym z elementów szerszego procesu integracji. Z kolei Habitat for Humanity odnotował, że osoby, które najwyżej oceniały wpływ kursów i działań rozwojowych na swoje możliwości zawodowe, jednocześnie częściej deklarowały utrzymanie stabilnej sytuacji mieszkaniowej po zakończeniu programu. Sugeruje to, że rozwój kompetencji zwiększających szanse na rynku pracy przekłada się również na trwałość efektów wsparcia mieszkaniowego.

Jednocześnie doświadczenia organizacji pokazują, że integracja nie ogranicza się do aktywizacji zawodowej. Ważnym elementem okazało się również budowanie więzi społecznych i poczucia przynależności do lokalnej wspólnoty. Programy PAH i Diakonii wykorzystywały spotkania integracyjne, wydarzenia lokalne oraz współpracę z organizacjami i parafiami jako narzędzia wspierające tworzenie nieformalnych sieci wsparcia. Respondenci podkreślali, że dla wielu osób uchodźczych możliwość nawiązania relacji z innymi mieszkańcami oraz dostęp do miejsc, w których można uzyskać informacje, poradę lub zwykłe wsparcie, były równie istotne jak sama pomoc finansowa.

Warto jednak zauważyć, że efektywność usług integracyjnych zależała nie tylko od ich dostępności, ale również od intensywności i jakości. Sama możliwość uczestnictwa w kursach językowych nie zawsze prowadziła do przełamania barier integracyjnych, jeśli wsparcie było zbyt krótkie, ograniczone lub niedostosowane do potrzeb osób uczestniczących. Podobnie udział w wydarzeniach integracyjnych przynosił najlepsze rezultaty wtedy, gdy stanowił element długofalowej pracy z rodziną, a nie jednorazowe działanie projektowe.

Skuteczność usług uzupełniających zależy także od gotowości osób uczestniczących do aktywnego korzystania z oferowanego wsparcia. Dotyczy to w szczególności udziału w kursach językowych, działaniach aktywizacji zawodowej czy innych formach wsparcia integracyjnego, które wymagają zaangażowania przez dłuższy czas. W tym kontekście zasadne wydaje się uwzględnianie już na etapie kwalifikacji do programu nie tylko sytuacji materialnej i potencjału usamodzielnienia gospodarstwa domowego, ale również motywacji do uczestnictwa w działaniach wzmacniających samodzielność.

Rola partnerstw

Skuteczność programów CfR zależy od funkcjonowania w szerszym ekosystemie instytucjonalnym. Analiza doświadczeń organizacji pokazuje, że skuteczność programów CfR zależała również od jakości współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Szczególne znaczenie miały relacje z administracją OZZ, które w praktyce mogły zarówno ułatwiać, jak i utrudniać realizację programów. W części ośrodków organizacje napotykały trudności z dotarciem do mieszkających w nich osób, ograniczony dostęp do informacji lub brak współpracy ze strony zarządców. Z wywiadów wynika, że jednym z czynników wpływających na takie postawy był model finansowania ośrodków, w którym wysokość dotacji zależała od liczby zakwaterowanych osób. W tym kontekście szczególnie istotne okazało się zaangażowanie instytucji publicznej na poziomie centralnym – partnerstwo z MSWiA w programie „Wspólnie do Niezależności" ułatwiało przełamywanie barier systemowych i zwiększało skuteczność działań w terenie.

Istotną rolę odgrywały partnerstwa lokalne – z organizacjami społecznymi, parafiami czy wyspecjalizowanymi podmiotami pracującymi z osobami z doświadczeniem migracji i uchodźstwa. To właśnie lokalni partnerzy często zapewniali dostęp do grup docelowych, budowali zaufanie beneficjentów i beneficjentek oraz uzupełniali kompetencje organizacji realizujących program. Doświadczenia PAH i Diakonii wskazują, że dużą wartość mają partnerstwa z lokalnymi organizacjami wyspecjalizowanymi w pracy z określonymi grupami docelowymi lub dobrze zakorzenionymi w społecznościach lokalnych. Z kolei współpraca między oddziałami PCK pokazała, że nawet nieformalne mechanizmy współdziałania mogą skutecznie wspierać realizację programu, umożliwiając monitorowanie beneficjentów i beneficjentek po ich przeprowadzce do innych regionów kraju.

Zakończenie wsparcia jako proces

Doświadczenia organizacji wskazują, że najlepsze rezultaty osiągały programy, w których zakończenie wsparcia było procesem, a nie jednorazowym wydarzeniem. Stopniowe zmniejszanie wysokości dopłat, równoległe wsparcie w znalezieniu zatrudnienia oraz regularna praca koordynatorów wsparcia pozwalały beneficjentom i beneficjentkom wcześniej przygotować się do samodzielnego finansowania mieszkania. Z kolei nagłe zakończenie finansowania, nawet jeśli było zgodne z zapisami umowy, stanowiło dla części rodzin duże wyzwanie, zwłaszcza w sytuacji utrzymujących się trudności na rynku pracy lub wzrostu kosztów najmu.

Jednocześnie analiza pokazuje, że skuteczna strategia wyjścia nie sprowadza się wyłącznie do odpowiedniego modelu finansowania. Równie ważne jest zapewnienie beneficjentom i beneficjentkom wiedzy o dostępnych formach dalszego wsparcia oraz przekazanie kontaktów do instytucji i organizacji, które mogą udzielić pomocy po zakończeniu programu. W tym kontekście strategię wyjścia należy rozumieć nie jako moment zakończenia finansowania, lecz jako proces stopniowego przekazywania odpowiedzialności beneficjentom i beneficjentkom przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyka utraty osiągniętych rezultatów.

4. IMPLIKACJE DLA WYTYCZNYCH SEKTOROWYCH

Analiza doświadczeń organizacji realizujących programy CfR wskazuje, że **obowiązujące Rekomendacje programowe Sektora ds. Zakwaterowania i Mieszkalnictwa tworzą spójne ramy projektowania i wdrażania tego typu interwencji.** Jednocześnie wyniki badania sugerują obszary, w których praktyka realizacji programów ujawniła potrzebę ich dalszego doprecyzowania lub rozwinięcia. Dotyczy to przede wszystkim zagadnień, które w obecnych rekomendacjach zostały zarysowane w sposób ogólny lub pozostawione do interpretacji organizacji wdrażających.

W oparciu o zebrane doświadczenia wskazane jest rozważenie uzupełnienia rekomendacji programowych w następujących obszarach:

- doprecyzowanie zasad oceny **potencjału usamodzielnienia** gospodarstw domowych;
- określenie minimalnych **standardów jakości koordynacji wsparcia**;
- bardziej wyraźne wskazanie **usług uzupełniających jako integralnego elementu programów CfR**;
- opracowanie wspólnych **zasad współpracy i wymiany danych** na potrzeby deduplikacji;
- rozszerzenie wytycznych dotyczących **współpracy z właścicielami mieszkań** i mechanizmów budowania ich zaufania do programów;
- **operacjonalizacja strategii wyjścia**, poprzez wskazanie jej kluczowych elementów i sposobu planowania już od początku interwencji;
- określenie **minimalnego standardu monitorowania rezultatów i trwałości efektów** programów.

Każdy z tych obszarów został szerzej omówiony w dalszej części rozdziału. Zaprezentowane propozycje nie mają charakteru zamkniętego katalogu rekomendacji, lecz stanowią punkt wyjścia do dyskusji nad aktualizacją rekomendacji programowych w oparciu o doświadczenia z realizacji programów CfR.

Doprecyzowanie zasad oceny potencjału usamodzielnienia

Pierwszym z obszarów, który można doprecyzować w rekomendacjach programowych jest sposób rozumienia i oceny potencjału usamodzielnienia. Dokument rekomenduje jednoczesne uwzględnianie kryteriów wrażliwości („kryteria podatności na zagrożenia") oraz potencjału gospodarstwa domowego do samodzielnego utrzymania mieszkania po zakończeniu wsparcia („kryteria potencjału"), nie precyzuje jednak, w jaki sposób oba te kryteria powinny być ze sobą równoważone.

Analiza doświadczeń organizacji pokazuje, że pojęcie potencjału usamodzielnienia było interpretowane bardzo różnie – od formalnej oceny dochodów i statusu zatrudnienia, przez analizę możliwości podjęcia pracy w przyszłości, po jakościową ocenę prowadzoną przez osoby koordynujące wsparcie. W praktyce oznaczało to, że gospodarstwa domowe w podobnej sytuacji mogły zostać zakwalifikowane do programu lub z niego wykluczone w zależności od rozumienia kryteriów.

Sugeruje to **potrzebę doprecyzowania wytycznych, bez jednego, sztywnego wskaźnika.** Wytyczne powinny określać minimalne ramy oceny i obejmować m.in. aktualną sytuację dochodową, perspektywy uzyskania lub utrzymania zatrudnienia, stopień samodzielności w codziennym funkcjonowaniu oraz występowanie czynników zwiększających podatność na utratę mieszkania. Taka ocena powinna mieć charakter całościowy i być prowadzona przez koordynatora wsparcia, a nie opierać się wyłącznie na spełnieniu jednego progu dochodowego. Jednocześnie rekomendacje powinny wyraźniej określać, w jaki sposób kryteria wrażliwości wpływają na ocenę potencjału usamodzielnienia, tak aby uniknąć sytuacji, w której sama obecność szczególnych potrzeb automatycznie wyklucza gospodarstwo domowe z udziału w programie.

W tym kontekście można rozważyć **wprowadzenie do rekomendacji sugestii przeprowadzenia ustrukturyzowanej oceny potencjału usamodzielnienia, obejmującej kilka zdefiniowanych obszarów (dochody, zatrudnienie, sieć wsparcia, motywacja i dalsze plany), przy jednoczesnym pozostawieniu organizacjom swobody w sposobie ich oceny.** Pozwoliłoby to zwiększyć porównywalność programów, nie odbierając koordynatorom wsparcia możliwości uwzględnienia indywidualnej sytuacji rodzin. Takie podejście pozwalałby zachować elastyczność niezbędną do pracy z rodzinami o zróżnicowanych potrzebach, a jednocześnie ograniczałby ryzyko istotnych różnic w kwalifikacji wynikających wyłącznie z odmiennej interpretacji pojęcia „potencjału usamodzielnienia". W praktyce oznaczałoby to większą równość w dostępie do wsparcia, przy jednoczesnym zachowaniu roli osoby koordynującej jako tej, która przygotowuje całościową ocenę sytuacji beneficjenta.

Minimalne standardy jakości koordynacji wsparcia

Kolejnym obszarem wymagających doprecyzowania w rekomendacjach programowych jest rola i standardy realizacji koordynowania wsparcia. Obecne rekomendacje traktują go jako jeden z elementów wsparcia towarzyszącego programom CfR, nie określając jednak, jakie warunki powinny zostać spełnione, aby wsparcie to mogło skutecznie realizować zakładane cele. Tymczasem wyniki badania pokazują, że to nie sam koordynacja, lecz jej jakość, intensywność oraz możliwość dostosowania do potrzeb gospodarstw domowych w największym stopniu wpływały na trwałość efektów programów.

Doświadczenia analizowanych organizacji sugerują, że **warto rozważyć uzupełnienie rekomendacji o minimalne standardy organizacji pracy osób koordynujących.** Nie powinny one określać jednolitego modelu świadczenia usług, lecz wyznaczać ramy zapewniające odpowiednią jakość wsparcia niezależnie od organizacji realizującej program. Mogłyby one obejmować między innymi rekomendacje dotyczące maksymalnej liczby gospodarstw domowych przypadających na jednego koordynatora, minimalnej częstotliwości kontaktów z beneficjentami i beneficjentkami, podstawowego zakresu kompetencji oraz zasad współpracy z dostawcami wyspecjalizowanych usług (np. psychologicznych) i instytucjami zewnętrznymi.

Integralnym elementem takich standardów powinny być również zasady ochrony beneficjentów i beneficjentek oraz pracowników i pracownic przed przemocą, wykorzystywaniem seksualnym oraz innymi nadużyciami i działaniami o charakterze przestępczym (safeguarding). Standardy te powinny określać minimalne wymagania dotyczące procedur zgłaszania, reagowania i zapobiegania tego rodzaju sytuacjom, a także obowiązków organizacji w zakresie szkoleń i budowania bezpiecznego środowiska świadczenia wsparcia.

Analiza wskazuje również na **potrzebę większego uwzględnienia w rekomendacjach programowych organizacyjnego wymiaru pracy koordynatorek i koordynatorów wsparcia.** Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady zwracały uwagę, że praca z rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji mieszkaniowej i życiowej wiąże się z dużym obciążeniem emocjonalnym oraz koniecznością podejmowania złożonych decyzji dotyczących kwalifikacji i zakończenia wsparcia. W tym kontekście warto rozważyć włączenie do rekomendacji zapisów dotyczących superwizji, wsparcia merytorycznego oraz działań ograniczających ryzyko przeciążenia zawodowego. Rozwiązania te mogą mieć istotne znaczenie dla utrzymania jakości pracy osób koordynujących wsparcie, a tym samym dla skuteczności całej interwencji.

Usługi uzupełniające jako istotny element programów

Analiza doświadczeń organizacji sugeruje, że **usługi uzupełniające nie stanowią jedynie dodatkowego komponentu programu, lecz są jednym z czynników wpływających na trwałość jego rezultatów.** Tymczasem obecne rekomendacje programowe wskazują jedynie na potrzebę powiązania programów CfR z działaniami wspierającymi źródła utrzymania i strategiami wyjścia z programu, jednak pozostawiają organizacjom znaczną swobodę w zakresie rodzaju i zakresu tego wsparcia.

Szczególnie istotne znaczenie miały działania zwiększające zdolność gospodarstw domowych do samodzielnego funkcjonowania po zakończeniu wsparcia, takie jak nauka języka polskiego, aktywizacja zawodowa, wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia oraz budowanie lokalnych sieci społecznych. Choć poszczególne organizacje realizowały te działania w różnym zakresie i z różną intensywnością, doświadczenia z badanych programów wskazują, że największą trwałość rezultatów osiągały interwencje, w których wsparcie finansowe było ściśle powiązane z procesem integracji społecznej i ekonomicznej beneficjentów i beneficjentek.

W tym kontekście warto rozważyć **doprecyzowanie rekomendacji poprzez bardziej wyraźne wskazanie, że usługi uzupełniające powinny być traktowane jako istotny element programów CfR, a nie fakultatywne działania realizowane w zależności od dostępnych zasobów organizacji.** Nie oznacza to konieczności zapewnienia identycznego katalogu usług przez wszystkie organizacje realizujące programu CfR, lecz podkreślenie, że program powinien obejmować działania wzmacniające samodzielność ekonomiczną, kompetencje językowe oraz zakorzenienie beneficjentów i beneficjentek w społeczności lokalnej. Zakres tych usług mógłby być dostosowywany do lokalnego kontekstu i potrzeb uczestników, jednak ich obecność powinna być traktowana jako element wspierający osiągnięcie podstawowego celu programów CfR, jakim jest trwałe usamodzielnienie gospodarstw domowych.

Wspólne zasady deduplikacji i wymiany danych

Analiza doświadczeń organizacji wskazuje również na potrzebę doprecyzowania zasad współpracy między organizacjami w zakresie deduplikacji wsparcia. Obecne wytyczne rekomendują wykorzystywanie platformy RAIS lub dwustronnych umów o udostępnianiu danych jako mechanizmów ograniczających ryzyko wielokrotnego korzystania z tego samego rodzaju wsparcia. Praktyka realizacji programów pokazuje jednak, że rozwiązania te nie były stosowane w sposób jednolity, a ich wykorzystanie napotykało istotne bariery.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że największym wyzwaniem nie był brak narzędzi technicznych umożliwiających wymianę informacji, lecz niejednolite interpretacje przepisów o ochronie danych osobowych oraz brak uzgodnionych zasad współpracy między organizacjami. W konsekwencji niektóre organizacje realizujące programy wypracowały własne rozwiązania, co prowadziło do zróżnicowanych praktyk i ograniczało możliwość skutecznej koordynacji działań.

Wyniki badania sugerują, że **przedmiotem dalszych prac mogłoby być opracowanie sektorowego standardu wymiany danych dotyczących beneficjentów i beneficjentek programów CfR.** Standard taki nie musiałby oznaczać stworzenia czy korzystania z jednego centralnego systemu informatycznego, lecz określenie wspólnych zasad dotyczących zakresu udostępnianych danych, podstaw prawnych ich przetwarzania, procedur uzyskiwania zgód oraz warunków zawierania porozumień między organizacjami. Pozwoliłoby to ograniczyć rozbieżności interpretacyjne i zwiększyć bezpieczeństwo prawne organizacji realizujących programy, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z przepisami o ochronie danych osobowych.

Doświadczenia analizowanych organizacji wskazują, że skuteczna deduplikacja jest przede wszystkim wyzwaniem organizacyjnym i instytucjonalnym, a nie technologicznym. W tym kontekście rozwój wspólnych standardów współpracy może mieć większe znaczenie dla efektywności programów niż wdrażanie kolejnych narzędzi informatycznych.

Wzmocnienie zaufania właścicieli mieszkań

W odniesieniu do relacji z właścicielami mieszkań obecne rekomendacje programowe koncentrują się przede wszystkim na kwestiach formalnych, takich jak należyta staranność przy wyborze lokalu, weryfikacja prawa do dysponowania nieruchomością czy stosowanie odpowiednich form umów najmu. Doświadczenia organizacji realizujących programy CfR pokazują jednak, że skuteczność działań w dużej mierze zależała również od poziomu zaufania właścicieli do najemców, programu oraz realizującej go organizacji.

Fot.: Unsplash / Mufid Majnun

Obawy właścicieli dotyczyły nie tylko kwestii prawnych, lecz także ryzyka finansowego, ewentualnych trudności z zakończeniem najmu czy niepewności związanej z wynajmowaniem mieszkań osobom z doświadczeniem uchodźczym. Organizacje wypracowywały różne sposoby ograniczania tych obaw, m.in. oferując wsparcie w kontaktach z najemcami, pośrednicząc w rozwiązywaniu sporów, finansując koszty związane z zawarciem umowy lub oferując ubezpieczenia chroniące interesy obu stron najmu. Doświadczenia te sugerują, że budowanie zaufania właścicieli stanowiło istotny element realizacji programów, choć nie było ujmowane jako odrębny komponent interwencji.

W tym kontekście **warto rozważyć uzupełnienie rekomendacji programowych o rozwiązania wzmacniające współpracę z właścicielami mieszkań.** Mogłyby one obejmować wskazanie dobrych praktyk związanych z ograniczaniem ryzyka po stronie wynajmujących, takich jak możliwość finansowania kosztów notarialnych lub ubezpieczenia najmu, współpraca z agencjami nieruchomości czy wykorzystywanie innych mechanizmów zwiększających poczucie bezpieczeństwa właścicieli. Nie chodzi przy tym o rekomendowanie jednego modelu współpracy, lecz o podkreślenie, że budowanie zaufania właścicieli powinno być postrzegane jako element zwiększający dostępność mieszkań na potrzeby programów CfR oraz ułatwiający ich skuteczną realizację.

Operacjonalizacja strategii wyjścia

Analiza doświadczeń organizacji wskazuje, że **szczególnego doprecyzowania wymaga również sposób rozumienia i planowania strategii wyjścia z programu.** Obecne rekomendacje słusznie podkreślają, że strategia zakończenia wsparcia powinna być przygotowana jeszcze przed rozpoczęciem realizacji programu oraz powiązana z działaniami wspierającymi samodzielność beneficjentów i beneficjentek. Jednocześnie dokument nie wskazuje, jakie elementy powinna obejmować skuteczna strategia wyjścia.

Wyniki badania sugerują, że trwałość rezultatów zależała nie tyle od długości programu, ile od stopnia przygotowania gospodarstwa domowego do przejęcia pełnej odpowiedzialności za utrzymanie mieszkania. W praktyce oznaczało to równoległe prowadzenie działań zwiększających dochody, rozwój kompetencji zawodowych i językowych, wzmacnianie samodzielności oraz odpowiednio wczesne przygotowanie beneficjentów do zakończenia wsparcia. Istotnym elementem strategii wyjścia powinno być również zmapowanie dostępnych lokalnie usług społecznych oraz nawiązanie kontaktu beneficjentów i beneficjentek z odpowiednimi instytucjami i organizacjami jeszcze przed zakończeniem programu, tak aby zapewnić ciągłość wsparcia w razie dalszych potrzeb.

W tym kontekście warto rozważyć **bardziej szczegółowe określenie minimalnych elementów strategii wyjścia.** Mogłyby one obejmować opracowanie indywidualnego planu usamodzielnienia już na etapie kwalifikacji do programu, okresową ocenę postępów w jego realizacji, powiązanie wsparcia finansowego z usługami zwiększającymi samodzielność ekonomiczną oraz przygotowanie planu przekierowania do innych form pomocy w sytuacji, gdy osiągnięcie pełnej niezależności nie będzie możliwe w zakładanym czasie. Uzupełnieniem tych działań mogłoby być prowadzenie monitoringu po zakończeniu programu, pozwalającego ocenić trwałość osiągniętych rezultatów oraz zidentyfikować gospodarstwa domowe wymagające dalszego wsparcia.

Tak rozumiana strategia wyjścia nie byłaby wyłącznie etapem kończącym udział w programie, lecz procesem planowanym od początku interwencji i konsekwentnie realizowanym przez cały okres jej trwania. Doświadczenia analizowanych organizacji sugerują, że właśnie takie podejście zwiększa szanse na osiągnięcie podstawowego celu programów CfR, jakim jest trwałe usamodzielnienie gospodarstw domowych.

Minimalny standard monitorowania rezultatów

Obecne rekomendacje programowe przewidują prowadzenie monitoringu oraz badań Post-Distribution Monitoring (PDM), wskazując ich podstawowe cele i minimalny zakres gromadzonych danych. Jednocześnie pozostawiają organizacjom znaczną swobodę w zakresie sposobu realizacji tych działań. Doświadczenia analizowanych programów pokazują, że w praktyce różniły się zarówno intensywnością monitoringu, jak i zakresem gromadzonych informacji. Część organizacji prowadziła systematyczne badania losów beneficjentów i beneficjentek po zakończeniu programu, obejmujące ocenę utrzymania mieszkania, sytuacji zawodowej czy poziomu integracji społecznej. W innych przypadkach monitoring ograniczał się przede wszystkim do weryfikacji prawidłowości wydatkowania środków lub kończył się wraz z zakończeniem finansowania. W efekcie możliwości porównywania rezultatów pomiędzy programami są ograniczone.

Wyniki badania sugerują, że **warto rozważyć uzupełnienie wytycznych o wspólny minimalny standard monitorowania rezultatów.** Nie oznaczałoby to narzucenia jednolitej metodologii ewaluacji wszystkim organizacjom, lecz określenie podstawowego zestawu wskaźników oraz minimalnych wymogów dotyczących monitoringu po zakończeniu wsparcia. Mogłyby one obejmować między innymi ocenę utrzymania samodzielnego najmu po określonym czasie od zakończenia programu, sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego, poziomu aktywności zawodowej oraz korzystania z innych form wsparcia.

Wprowadzenie wspólnych minimalnych standardów monitorowania mogłoby przynieść korzyści wykraczające poza ocenę pojedynczych projektów. Umożliwiłoby bardziej wiarygodne porównywanie efektów różnych modeli realizacji programów CfR, identyfikowanie czynników sprzyjających trwałości rezultatów oraz stopniowe budowanie wspólnej bazy wiedzy.

***

Przedstawione w niniejszym rozdziale propozycje doprecyzowania rekomendacji programowych dokumentu „Dopłaty do czynszów (Cash for Rent): Rekomendacje programowe" Sektora ds. Mieszkalnictwa i Zakwaterowania należy rozpatrywać z uwzględnieniem warunków, w jakich realizowane są programy CfR. Zarówno obecne rekomendacje, jak i zaproponowane kierunki ich rozwoju opisują rozwiązania, które mogą być wdrażane przede wszystkim wtedy, gdy organizacje dysponują odpowiednimi zasobami oraz mają możliwość kształtowania założeń programu zgodnie z rozpoznanymi potrzebami beneficjentów i beneficjentek oraz z uwzględnieniem lokalnego kontekstu.

Analiza doświadczeń organizacji pokazuje jednak, że zakres tej swobody jest często ograniczony przez warunki finansowania. Istotne znaczenie ma również charakter współpracy między grantodawcą a organizacją realizującą program – dialog i elastyczność sprzyjały dostosowywaniu działań do zmieniających się potrzeb, natomiast sztywne ramy projektowe ograniczały możliwość reagowania na potrzeby beneficjentów i beneficjentek.

Należy też zauważyć, że od początku 2023 r. kolejne zmiany legislacyjne w Polsce doprowadziły do stopniowego zmniejszania się liczby placówek zakwaterowania zbiorowego. Zgodnie z informacją przekazaną IOM przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w sierpniu 2026 r. w prawie 200 placówkach zakwaterowania zbiorowego w Polsce nadal przebywało niemalże 5000 osób. Trwają działania na rzecz promowania samodzielnego życia, a wnioski wyciągnięte z dotychczasowych doświadczeń – w tym te zawarte w niniejszym raporcie – mają wpływ na kształtowanie programów pomocy. Jednak osoby pozostające w placówkach zbiorowego zakwaterowania należą zazwyczaj do grup szczególnie wrażliwych (ze względu na wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność itp.). Znalezienie godnych i trwałych rozwiązań mieszkaniowych dla takich grup pozostanie priorytetem. Doświadczenia związane z reakcją na napływ osób uchodźczych do Polski oraz zalecenia zawarte w niniejszym raporcie mogą przyczynić się do wzmocnienia gotowości rządu do odpowiedzi na ewentualne podobne sytuacje w przyszłości.

IOM
UN MIGRATION
POLAND

Wiejska 12, 00-490 Warszawa
Tel.: +48 22 623 81 54 • E-mail: iomwarsaw@iom.int
Strona: poland.iom.int/pl