




**Maciej Kowalewski¹, Paweł Kubicki², Konrad Pędziwiatr³,
Marek Nowak⁴**

¹ Uniwersytet Szczeciński, Instytut Socjologii
maciej.kowalewski@usz.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-2650-3792>

² Instytut Studiów Europejskich UJ
pawel.kubicki@uj.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-9493-8283>

³ Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Centrum Zaawansowanych Badań Ludnościowych i Religijnych
Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji
konrad.pedziwiatr@uek.krakow.pl,  <https://orcid.org/0000-0002-7547-6789>

⁴ Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
marek.nowak@amu.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-1749-7669>

Obywatelstwo miejskie – kto mieszka w polskich miastach, jakie ma prawa? Zapis panelu dyskusyjnego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego

Uzasadnienie tematyki panelu

Koncepcja obywatelstwa miejskiego jest pochodną tendencji politycznej do do wartościowania lokalności, myślenia o miejskości jako wehikule podmiotowości, narzędziu innowacji i społecznej aktywności. Podmiotowość mieszkańców miasta ma długą historię wpisaną w same fundamenty cywilizacji europejskiej i w pewnym sensie kojarzy się z indywidualną podmiotowością (w sensie politycznym i prawnym) w ogóle. Można zatem uznać za paradoks, że mówienie o obywatelstwie miejskim wraca albo że staje się obecnie modne. Źródła tego paradoksu, który tak naprawdę paradoksem nie jest, leżą w co najmniej dwóch tendencjach: rosnącym znaczeniu miast jako podmiotów podlegających tendencjom globalizacyjnym (co wiąże się ze słabnięciem znaczenia państw narodowych w UE), ale również konsekwencjach przejścia migracyjnego (dodatniego bilansu migracji) i rosnącego zjawiska mobilności wewnętrznej.

Znacząca część osób (warto zadać pytanie jaka) mieszkających we współczesnych miastach to migranci, uchodźcy wojenni, ewentualnie imigranci, studenci czy po prostu wieloletni mieszkańcy tych miast – z wielu powodów nieposiadający

stałego meldunku, wymykający się reżimowi obywatelstwa czy reżimowi meldunkowemu. Kształtują oni heterogeniczną zbiorowość coraz wyraźniej współtworzącą to, co nas w miastach otacza. Obecność tej zbiorowości dostrzegamy na każdym kroku, ale udział owych „nowych mieszkańców” w formalnym kształtowaniu miasta (choćby w korzystaniu z biernego i czynnego prawa wyborczego) jest ograniczony i nieproporcjonalny.

Dyskusja rzuca światło na trzy zagadnienia:

1. koncepcję obywatelstwa miejskiego,
2. skalę zjawiska „nowych mieszkańców”,
3. dylematy wynikające z tej wyłaniającej się nowej formy miasta.

Panel dyskusyjny, którego skrócony zapis¹, w formie opracowanej redakcyjnie transkrypcji prezentujemy, odbył się on-line w czwartek, 14 marca 2024 r., na platformie Teams. Do udziału w panelu zaproszono trzech badaczy: socjologów miasta – Macieja Kowalewskiego z Uniwersytetu Szczecińskiego i Pawła Kubickiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz przedstawiciela studiów migracyjnych: Konrada Pędziwiatra z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Panel moderował przedstawiciel organizatora wydarzenia: Sekcji Socjologii Miasta Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, kolejny socjolog miasta: Marek Nowak z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza z Poznania.

[...]

Dlaczego obywatelstwo miejskie?

Maciej Kowalewski: Wśród powodów, dla których zajmujemy się tytułową problematyką, wymienilibym w pierwszej kolejności długą historię obywatelstwa miejskiego, a ściślej długą historię dążenia miast do uzyskiwania politycznej autonomii i niezależności, aktywności mieszkańców miast na rzecz posiadania podmiotowości politycznej. Mimo tego wspólnego rdzenia, dzisiaj jesteśmy w takiej sytuacji, w której uprawnienia miast w systemie globalnym i w różnych ustrojach są bardzo różne. Ta niejednorodność pozycji politycznej miast i niejednorodność formy miejskiej w relacji do obywatelstwa wyrasta jednak ze wspólnej substancji. Tą substancją jest trwający, najprawdopodobniej od początku istnienia miast, proces dążenia do autonomii, poszerzania, ale i czasami ograniczania uprawnień, albo ze strony państwa narodowego, albo ze strony ponadnarodowych ciał politycznych. To napięcie między miastem a „władzą ponad” dobrze odnajduje się w historii idei obywatelstwa i demokracji. Te trzy komponenty: (1) miejskość, (2) obywatelstwo i szczególnie sposób sprawowania władzy, jakim jest (3) demokracja, łączą się ze sobą, w historii politycznej Europy.

W rozumieniu istoty tytułowego zagadnienia, trzeba wskazać także drugi powód: dzisiejsze miasta – niektóre ponownie, niektóre po raz pierwszy w historii

¹ Transkrypcja panelu poddana została skrótom i redakcji, niezbędnym ze względu na objętość oryginalnego materiału, ale również konieczność poprawienia komunikatywności tekstu.

– są zdolne do tego, żeby prowadzić autonomiczną politykę ekonomiczną i społeczną. Może nie tyle poza państwem narodowym, ile równoległe do państwa. Ta zdolność uwidacznia się zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, takich jak czas pandemii czy kryzys związany z napływem uchodźców wojennych z Ukrainy do Polski. Wydaje się, że miasta w obliczu kryzysów są na pierwszej linii frontu, czasami organizując działania na zupełnie innych zasadach, niż wyznaczają im to reguły podziału administracyjnego, zasada subsydiarności. Muszą samodzielnie opracowywać takie ścieżki, które będą pozwalały im reagować na niespodziewane zdarzenia. O obywatelach szczególnej troski w sytuacjach kryzysowych pisał między innymi Guy Standing, wskazując na taką kategorię „denizenów”. Historycznie kategoria ta oznaczała cudzoziemców, w interpretacji Standinga obejmuje na przykład osoby ubiegające się o azyl, niezarejestrowanych imigrantów, osoby z tymczasowym prawem pobytu. Dla tych osób miasto stanowi rodzaj schronienia, stąd posługujemy się czasem terminem „sanctuary cities”, wskazując na miejską ochronę osób, które nie posiadają pełni praw politycznych.

Miasta i chcą, i muszą prowadzić niezależną politykę organizowania dostępu do usług społecznych, i to jest trzeci powód, wynikający z rozszerzania się przestrzeni miast. Koledzy na pewno to zagadnienie uzupełnią, ale powiedzmy to już teraz: zjawiska metropolizacji, suburbanizacji, rywalizacji między miastami o nowych mieszkańców, znajdują się również wśród czynników, które sprzyjają zainteresowaniu kategorią obywatelstwa miejskiego. Ułatwienia dostępu do usług społecznych, przyznawanie uprawnień i ułatwień nowym mieszkańcom, uwspólnianie usług transportowych z gminami podmiejskimi – to są codzienne wyzwania zarządzających metropoliami.

Kolejny temat, który w tej chwili trochę już przygasł, to napięcie pomiędzy władzą centralną a samorządem. To był jeden z tematów kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych, a teraz w kampanii w wyborach samorządowych jest obecny w mniejszym stopniu. Polityczna i ekonomiczna presja na samorząd to jest coś, co spowodowało przekształcenie funkcjonowania miast w Polsce, próbujących samodzielnie odpowiadać na nieudolność władzy centralnej w realizowaniu pewnych polityk, np. migracyjnych.

Pozwolę sobie teraz na „wrzut piłki” na pole profesora Pawła Kubickiego. To jest pytanie, czy przypadkiem dzisiaj kategoria obywatelstwa miejskiego nie jest bardziej nośna niż pojęcie „prawa do miasta”? W tym sensie, że prawo do miasta jest już pojęciem oswojonym, może nawet nazbyt dobrze opatrzonym. Być może jest tak, że obywatelstwo miejskie daje nowy oddech tym, którzy ze szczególną troską myślą o samodzielności funkcjonowania miast i o fenomenie, który określamy jako ruchy miejskie.

Czym jest obywatelstwo miejskie?

Druga część mojego wstępu to próba zdefiniowania, czym jest obywatelstwo miejskie. Spośród naprawdę pokaźnej liczby definicji sensownie jest wybrać główne kierunki, główne sposoby myślenia o tym, jak obywatelstwo miejskie należałoby rozumieć.

Więc, po pierwsze, mamy koncepcje zakładające, że obywatelstwo miejskie jest rodzajem statusu i powiązanych z tym statusem praw. To ujęcie odnosi się również na przykład do formalnych uprawnień dostępu usług społecznych, wynikających z faktu zamieszkiwania w mieście lub w określonym obszarze metropolitalnym. Czyli mówilibyśmy o obywatelstwie miejskim wtedy, kiedy wskazywalibyśmy na uprawnienia z tytułu zamieszkiwania określonego obszaru.

Kolejna grupa definiuje nasz termin w kategoriach substancjalnych, a więc praktyk i tożsamości. Obywatelstwo miejskie byłoby zatem formą autoidentyfikacji, dałoby się potwierdzać w działaniu, wytwarzać poprzez określone praktyki polityczne, ekonomiczne i kulturowe mieszkańców. W tym sensie mówilibyśmy o zestawie uprawnień przysługujących ludziom podzielającym pewne wspólne sensory, tożsamości. W koncepcji tej dający się stwierdzić fakt zamieszkiwania nie byłby tak istotny, jak deklaracja bycia mieszkańcem miasta.

Inny sposób myślenia, to traktowanie obywatelstwa jako narzędzia do realizacji określonych wartości, takich jak prawa człowieka, sprawiedliwość społeczna czy wspomniane wcześniej prawo do miasta. Obywatelstwo miejskie jest po to, by zadośćuczynić wartościom troski i objęcia ochroną prawną każdego człowieka lub każdej istoty żywej. Trwają dyskusje, czy obywatelstwo miejskie nie powinno przysługiwać na przykład pozaludzkim aktorom. Debaty o prawie do miasta zwierząt jeszcze w polskim piśmiennictwie nie zyskały popularności, pewnie też dlatego, że ludzkie problemy: ubóstwa, dostępu do mieszkań, czystego powietrza, transportu, nie są ciągle rozwiązane. Chyba jeszcze jest za wcześnie, żeby mówić o miejskim obywatelstwie wszystkich istot żywych, niemniej taka dyskusja też już się toczy.

Wreszcie ostatnie rozumienie obywatelstwa miejskiego, jako kategorii ekonomicznej. Jeden z holenderskich badaczy – Martin Praak – sugeruje, by traktować obywatelstwo miejskie jako formę inwestycji, czegoś, co przynosi możliwe do skalkulowania koszty i zyski. W tym ujęciu obywatelstwo miejskie nie jest narzędziem wyzwolenia jednostki lub czymś, co umacnia autonomię polityczną miast, ale jest instrumentem zarządzania. To po prostu jedno z narzędzi regulacji i kontroli nad obywatelami zamieszkującymi określony obszar, pozwalające przyciągać nowych mieszkańców. Przyznając prawo do korzystania z określonych usług społecznych na swoim terenie, miasto może skutecznie zarządzać prawami własności i dostępu. Pewnie do tego koledzy też nawiążą i zastanowimy się, jak to w rzeczywistości wygląda.

Marek Nowak: Wydaje mi się, że ten szkic był bardzo treściwy, to znaczy, nie tylko mamy zdefiniowane obywatelstwo miejskie, ale także mamy naszkicowany obraz kilku paradygmatów, za pomocą których się o nim mówi. Będziemy się zastanawiali, który z paradygmatów pasuje do uwarunkowań, jakie będziemy gotowi opisywać.

Chciałem, żebyśmy teraz przeszli do kwestii skali zjawiska nowych mieszkańców, ale w dwóch odsłonach. Po pierwsze, w odniesieniu do imigrantów pojmowanych jako obywatele, którzy przenoszą się do miast, i z drugiej strony, by spojrzeć na tę samą kwestię nowych mieszkańców z perspektywy migracji

i uchodźstwa wojennego – żeby obydwie perspektywy były rozróżnione i się nawzajem uzupełniły.

Z drugiej strony, by jako studium przypadku potraktować Kraków ze względu na to, że jest to unikalne miejsce z racji np. dużej atrakcyjności kulturowej miasta. Co uzasadnia, choćby, znaczący dodatni bilans migracyjny. W związku z tym chciałbym poprosić o powiedzenie o fenomenie nowych mieszkańców Kolegę Pawła Kubickiego.

Paweł Kubicki: Kraków rzeczywiście jest dobrym studium przypadku. Jeśli odniesiemy się do skali miasta, to liczebności migracji, czy to międzynarodowych, czy wewnętrznych, są proporcjonalnie największe na tle innych miast Polski. Problemem jest jednak to, że nie wiemy dokładnie, jakie to są wartości i ile tak naprawdę Kraków liczy mieszkańców. Dość powszechnie wskazuje się, że to już ponad milion osób.

Niedoszacowanie mieszkańców miast

Pamiętam debaty, jakie się toczyły na ten temat przed pandemią. Brali w nich udział badacze i pracownicy magistratu i na podstawie różnych szacunków starali się dać odpowiedź na temat faktycznej liczby mieszkańców. Powszechne było przekonanie, że Kraków jest niedoszacowany. Więc jeśli mówimy o mieście, które oficjalnie liczy około 800 tys. w tym momencie (tak pokazał spis powszechny, 2021), do tego należy dodać „niewidocznych mieszkańców”, tych, którzy nie są zameldowani (dlatego nie są uwzględniani w oficjalnych statystykach). Tę skalę rozbieżności szacowano na poziomie około 400–500 tys. mieszkańców. Czyli faktyczna liczba mieszkańców to około 1,2 mln, różnica zatem duża. Najczęściej są to osoby młode. Kraków jest miastem akademickim i studenci są tutaj bardzo ważną grupą, która po studiach zostaje w tym mieście. Nie znam aktualnych danych ilościowych, jednak dane sprzed lat wskazywały, że 83% studentów studiujących w Krakowie to są studenci przyjezdni. W tym momencie szacujemy, że studentów w Krakowie mamy jakieś 130–140 tys., więc przyjezdnych studentów jest, no, grubo ponad 100 tys. Z czego nie więcej niż 10% to są studenci mieszkający w akademikach. Pozostali wynajmują więc mieszkania na wolnym rynku i nie wchodzi do oficjalnych statystyk, gdyż specyfika wolnego rynku najmu jest taka, że osoby wynajmujące mieszkania bardzo rzadko są w tych mieszkaniach zameldowane, bo właściciele nie chcą ich meldować. Mamy obowiązek meldunkowy, które jest martwy przynajmniej od dwóch dekad. Sam pamiętam dyskusje, które jeszcze za poprzednich rządów PO się toczyły na temat zniesienia obowiązku meldunkowego. Władza się zmieniła, wszystko ucichło. Właściwie mamy absolutną fikcję, jaką jest kompletnie nieprzestrzegany obowiązek meldunkowy. Dlatego jest spora liczba osób „niewidocznych”, trudna do oszacowania. Jednocześnie są oni jedną z głównych grup, która tworzy Kraków, wpływają na atmosferę społeczną i kulturową miasta. Bardzo ważne zatem staje się pytanie, jak z takich mieszkańców zrobić obywateli?

Obywatelstwo miejskie na przykładzie Krakowa

No i mamy, tak jak kolega Maciej Kowalewski powiedział, przynajmniej dwa podejścia.

Albo podejście formalne i nadajemy obywatelstwu ramy prawne, czyli ktoś się może zameldować i formalnie zostaje mieszkańcem Krakowa i jest automatycznie dopisany do spisów wyborczych. Tyle tylko, że dzisiaj, żeby się zameldować w mieście, do *de facto* trzeba być właścicielem mieszkania, ale, jak wiadomo, mamy głęboki kryzys mieszkaniowy i stanie się właścicielem mieszkania jest dla młodych ludzi coraz bardziej odległym marzeniem. Bliższe więc rzeczywistości jest podejście subiektywne, jednocześnie bardzo trudne do uchwycenia. To także jest moje osobiste doświadczenie. Przyjechałem na studia z innego miasta do Krakowa i nawet na potrzeby tej dyskusji starałem się przypomnieć sobie, kiedy był ten moment i co go symbolicznie wyznaczało, kiedy stałem się obywatelem Krakowa. To nie było tak, że wstałem pewnego dnia rano i poczułem się pełnoprawnym mieszkańcem Krakowa. Jeszcze wynajmując (bez zameldowania) mieszkanie, czyli formalnie nie będąc obywatelem miasta, zacząłem rozliczać podatki w Krakowie, dopisywać się do spisów wyborczych. Więc to proces rozciągnięty w czasie.

Uważam, że kwestia obywatelstwa miejskiego w dużej mierze zależy od takich bardzo indywidualnych zasobów-kapitałów: społecznych, kulturowych; tego, w jaki sposób te osoby, które przyjeżdżają do danego miasta, stają się częścią tego miasta. W studiach migracyjnych często przywołuje się rytuał przejścia do opisu zmiany tożsamości migrantów. Czyli mamy taką oto sytuację, tracimy jedną tożsamość/poczucie obywatelstwa (tej miejscowości, z której emigrujemy), zamieszkujemy w nowej, ale jednocześnie trafiamy do specyficznej sfery liminalnej, czyli „pomiędzy”. Nie jesteśmy już obywatelami miasta iksińskiego, z którego wyjechaliśmy, ale jeszcze nie igrekowskiego, w którym mieszkamy.

Moim zdaniem mamy tu poważny problem, ponieważ w wyborach samorządowych, mówiąc w cudzysłowie „marnuje nam się” ogromna pula głosów, gdyż większość tych osób, które mieszkają w miastach, takich jak właśnie Kraków (i wielu innych miastach), nie głosuje w wyborach samorządowych, bo znajduje się w specyficznej „próżni obywatelskiej”. Nie głosują już w swoich rodzinnych miejscowościach, bo z różnych powodów coraz mniej są zainteresowani tym, co tam się dzieje, ale też z pragmatycznego powodu – udział w takich wyborach wymaga podróży do miejsca zameldowania. Z drugiej strony sami jeszcze nie do końca wiedzą, czy mogą głosować w miastach, w których mieszkają, czy są już obywatelami Krakowa, Szczecina, Wrocławia, Warszawy i często nie głosują w ogóle. I to pewnie o tym będziemy mówić dalej jako o istotnej barierze dla kształtowania się obywatelstwa miejskiego.

Kolega Marek Nowak podjął już temat wyborów. Jeśli spojrzymy na polski samorząd, to niestety zobaczymy, że on się mocno oligarchizuje. Całkiem niedawno w Krakowie została opublikowana przez młodego aktywistę ciekawa analiza. Porównał on dane demograficzne Krakowa z danymi demograficznymi członków i członkiń Rady Miasta Krakowa i ta Rada Miasta w żaden sposób nie oddaje obrazu demografii miasta. Rada nie jest reprezentatywna dla mieszkańców Krakowa,

jest znacznie starsza niż populacja miasta, ponieważ ta młoda część Krakowa nie głosuje, nie ma więc swojej reprezentacji.

Oddałbym w tym miejscu głos koledze Konradowi Pędziwiatrowi.

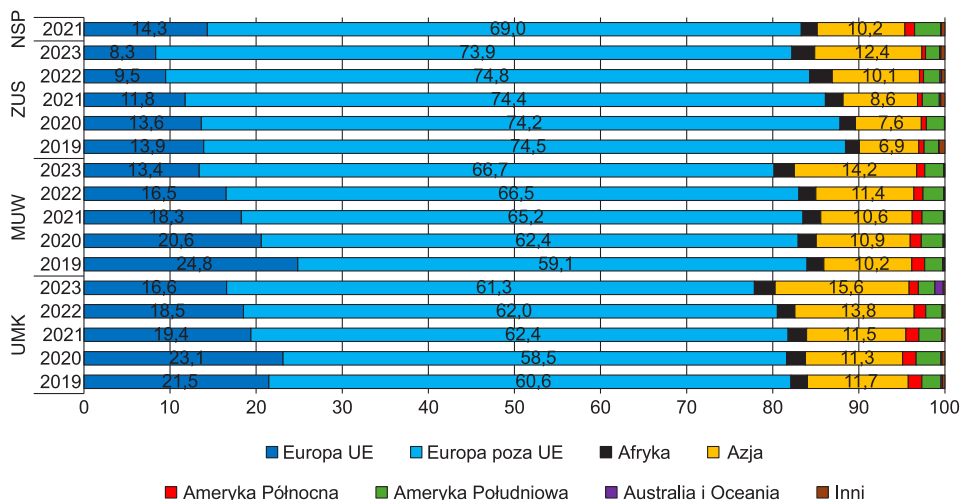
Marek Nowak: Dodałbym, że w przypadku Poznania jest to około 100 tys. studentów, przy czym Poznań ma w tej chwili oficjalnie około 540 tys. mieszkańców, więc te proporcje „niewidzialnych” są jeszcze większe, jeśli idzie o liczbę mieszkańców i udział studentów. Jest to bardzo ciekawe i poważne zjawisko w dużej części polskich miast, zresztą nie tylko tych, które charakteryzuje dynamiczny rozwój gospodarczy. Oczywiście pytanie, jak długo trzeba studiować w danym mieście, żeby uzyskać status/świadomość obywatela w tym czy innym rozumieniu? Teraz chciałem oddać głos koledze Konradowi Pędziwiatrowi, żeby naszkicował obraz „nowych mieszkańców” z punktu widzenia migrantów i uchodźców wojennych, bo wydaje mi się, że ten temat jest jakoś odrębny od perspektywy, którą opisywał kolega Paweł Kubicki. Jednocześnie jest ważny, ponieważ migranci i uchodźcy wprowadzają nowe konteksty kulturowe, które zmieniają naszą percepcję miasta. Warto odnotować, że polskie miasta przez długi czas po II wojnie światowej związane były z bardzo homogeniczną wizją wspólnoty miejskiej. Teraz ta wizja bardzo wyraźnie odchodzi w przeszłość i pojawia się zupełnie nowa, którą musimy odpowiednio przemyśleć.

Migranci zarobkowi/uchodźcy wojenni w liczbach

Konrad Pędziwiatr: Zanim odpowiem na pytanie dotyczące uchodźców i jak istotną i ważną grupą są oni w kontekstach miejskich, to jeszcze słowo uzupełnienia. A propos tego, co mówił kolega Paweł Kubicki, rzeczywiście w Krakowie mamy 130 tys. studentów, z tego prawdopodobnie powyżej 10 tys. obcokrajowców. Prawdopodobnie, bo tych statystycznie jest 9 tys. Ci, którzy przyjeżdżają na pół roku, po prostu nie są liczeni w tych statystykach GUS-owskich i w ten sposób ich po prostu nie widzimy. Podobnie nie widzimy bardzo wielu innych osób, które w mieście są i są bardzo istotnymi grupami interesu. I bardzo się cieszę w ogóle, że ten temat został podjęty, bo mam wrażenie, że w dużym stopniu jest on wypierany przez klasę polityczną. Dobrze, że ktokolwiek chce się tym tematem zająć, między innymi dlatego, że podjęcie tematu: aktywności, uczestnictwa imigrantów w procesie politycznym jest problematyczne. Jest problematyczne dlatego, że politycy obawiają się, iż potencjalnie może im to tylko politycznie zaszkodzić. Biorą pod uwagę ten aspekt, a oczywiście nie biorą pod uwagę w ogóle faktu, że długoterminowe zarządzanie miastem aktualnie w Polsce nie może się obywać bez obcokrajowców. Ci obcokrajowcy stanowią tak istotną proporcjonalnie grupę mieszkańców, że bez nich wiele wspólnot mieszkaniowych, wiele grup sąsiedzkich, praktycznie rzecz biorąc, nie mogłoby istnieć. Mamy jednocześnie różne protezy budowane przez miasta. Próby jakiegoś włączania nowych mieszkańców do procesów decyzyjnych, ale *de facto* Polska jest krajem, który ma najniższe notowania MIPEX-owe (Migrant Integration Policy Index) – czyli takiego indeksu dotyczącego integracji w różnych wymiarach, w tym w wymiarze politycznym. Bardzo niewiele wiemy również o integracji politycznej migrantów.

Przygotowując się do tego spotkania, próbowałem znaleźć jakieś konkretne informacje, które by mi powiedziały, ilu unitów (mieszkańców UE) przykładowo, którzy mają bierne prawo wyborcze, uczestniczyło w wyborach. Nie byłem w stanie zdobyć takiej informacji nawet od kolegów i koleżanek z Komitetu Badań nad Migracjami PAN. Fakt, że jest to tak trudne, jest moim zdaniem symptomatyczny. Podobnie również kandydaci na radnych i prezydentów miast nie mówią o migrantach. Bardzo mnie cieszy inicjatywa społeczności ukraińskiej w Krakowie, która będzie miała miejsce na początku przyszłego tygodnia. Polega ona na tym, że społeczność ukraińska zaprosiła różnych kandydatów na debatę na temat ich programów wyborczych i tego w jakim zakresie mają zamiar uwzględnić ich głosy. Będę bogatszy o to doświadczenie. Mam zamiar wziąć udział w tej w dyskusji, ale fakt, że większość kandydatów w ogóle nic nie mówiła do tej pory o migracji bardzo wyraźnie pokazuje problem. Narasta on z roku na rok, jeśli chodzi o Kraków.

Odpowiadając na pytanie związane z samymi uchodźcami wojennymi z Ukrainy. Dane ZUS-owskie po części uwzględniają również migrantów przymusowych, uchodźców, ale reszta zbiorów danych (to znaczy te dotyczące kart pobytowych oraz zameldowań), praktycznie rzecz biorąc, ich nie uwzględnia. Tutaj mamy informację, że od 2019 r., kiedy Obserwatorium (Obserwatorium Wielokulturowości i Migracji) zaczęło działać i precyzyjnie analizować procesy mobilności, uzyskaliśmy jakąś wiedzę. Wówczas w zależności od źródła danych w Krakowie było około 30 tys. migrantów ekonomicznych. Teraz mamy ich dwa razy tyle. Te dane nie uwzględniają uchodźców, których w Krakowie jest powyżej 30 tys. Innymi słowy łącznie w Krakowie jest zarejestrowanych, prawie 100 tys. obcokrajowców, w tym ponad 60 tys. obywateli i obywaterek Ukrainy. Połowa z nich to osoby które przybyły do miasta po rozpoczęciu pełnoskalowej wojny w Ukrainie.

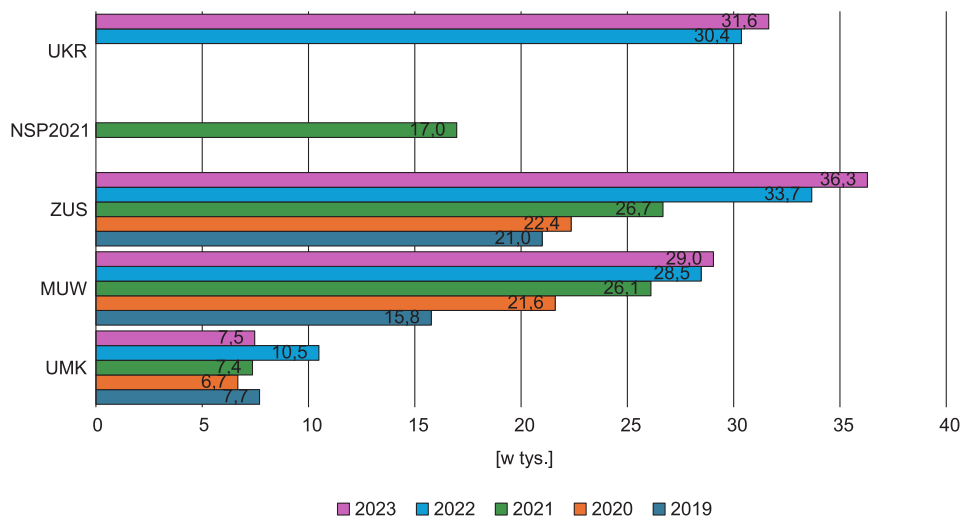


Wykres 1. Struktura obcokrajowców według regionu obywatelstwa w Krakowie. Zestawienie z raportu OWIM

Widać, jak z czasem udziały poszczególnych grup wzrastają. Nade wszystko proszę zwrócić uwagę na wzrastający udział migrantów z Azji, widoczny w Krakowie, również w innych miastach. No i to też jest grupa bardzo ciekawa.

Marek Nowak: Jak rozumiem, ten niebieski pas oznacza uchodźców z Ukrainy?

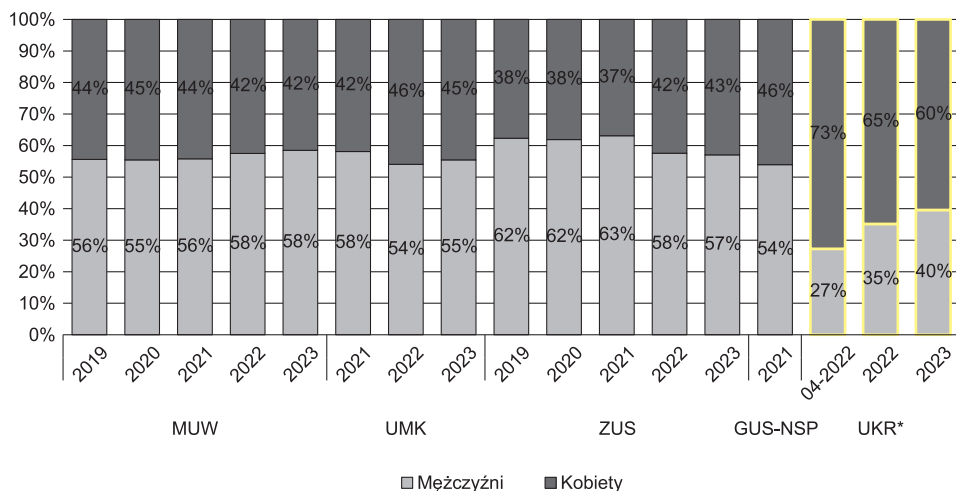
Konrad Pędziwiatr: To są migranci ekonomiczni z Europy spoza UE, czyli *de facto*, tak: są to w dużym stopniu Ukraińcy, ale również Białorusini. Tak jako jedna z licznych grup z Europy poza UE i mamy unitów, których, jak państwo widzą, udział w całości migrantów maleje.



Wykres 2. Liczba obywateli Ukrainy w Krakowie według źródła danych. Zestawienie z raportu OWIM

Na samej górze są osoby ze statusem UKR (czyli posiadający ochronę tymczasową). Niżej widać, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę dane dotyczące kart pobytowych, tutaj funkcjonują jako Małopolski Urząd Wojewódzki (MUW), że tych osób, obywateli Ukrainy, którzy mają ważne karty pobytu, w 2023 r. było prawie 30 tys. I mamy kolejną, równie liczną grupę osób, które mieszkają w Krakowie i mają status ochrony tymczasowej, czyli łącznie tych osób, które są widoczne w rejestrach, jest około 60 tys. Jest to grupa niezwykle ciekawa również pod względem płci. Tutaj na tym slajdzie mogą Państwo zobaczyć, że generalnie wśród obcokrajowców w Krakowie jest lekka nadreprezentacja mężczyzn nad kobietami. To jest podobne, jak w skali całego kraju.

Wśród osób objętych ochroną tymczasową dominują kobiety. Co ciekawe, ta dominacja kobiet zmalała w ostatnim roku i jeśli szczegółowo przyglądamy się tutaj, widać wyraźnie, że w kwietniu 2022 r., w momencie kiedy następowały początki rejestracji, to było prawie 3/4 wszystkich osób zarejestrowanych, aktualnie 60% to są kobiety. Na wykresie mamy również rozbięcie na kohorty wiekowe. To tutaj widać, że kohortą wiekową, która w znaczącym stopniu przyrosła w ciągu



Wykres 3. Struktura populacji obcokrajowców w Krakowie według płci. Raport OWIM

ostatniego roku między listopadem 2022 i listopadem 2023, była kohorta wiekowa 18–25 lat, w populacji męskiej. Można zaproponować hipotezę, że plany mobilizacji w Ukrainie są jednym z czynników, które sprawiają, że takie, a nie inne osoby w mieście się pojawiają. Tutaj jeszcze cofnę się do rankingu krajów pochodzenia obcokrajowców i chciałbym na koniec zwrócić uwagę na jedną istotną sprawę, że my mamy wyjątkowy moment teraz, żeby wypracować mechanizmy włączania migrantów w proces polityczny, bo imigranci z Ukrainy i Białorusi są dominującymi grupami.

Jest to grupa migrantów z Europy, spoza UE, czyli właśnie Ukraińcy i Białorusini, którzy bardzo dynamicznie się liczebnie powiększyli i funkcjonują jako migranci ekonomiczni, ale część z nich to są osoby, które są *de facto* migrantami przymusowymi. Co widać w tych naszych danych, to również większy udział między innymi Azjatów. W danych pozyskanych z ZUS-u widać, że w 10 najliczniejszych grupach narodowościowych w Krakowie mamy Indonezyjczyków oraz obywateli Azerbejdżanu. Przykładowo, poza tym są Gruzini. Widać wyraźnie, że właśnie te grupy (migrantów z południowo-wschodniego pogranicza Europy i Azji i Azji Południowo-Wschodniej) zyskują na reprezentacji. Im szybciej wdrożymy procedury dotyczące włączania tych osób, tym lepiej.

Oczywiście jestem świadom tego, że te procedury są wykuvane na poziomie centralnym, a nie na poziomie lokalnym. Pokładam duże nadzieje w obecności Macieja Duszczyka na stanowisku ministerialnym i nowej polityce integracyjnej, która będzie powstawać. Mam nadzieję, że będzie się ona kompleksowo zajmować kwestią partycypacji i udziału migrantów – właśnie – w procesie zarządzania i funkcjonowania w mieście. Bo jeśli nie, to istnieje ryzyko, że ta bardzo istotna grupa mieszkańców będzie coraz bardziej lekceważona.

I na koniec jeszcze taka refleksja z krajów Europy Zachodniej, gdzie przykładowo w Belgii do momentu wprowadzenia regulacji dotyczących właśnie naturalizacji oraz prawa wyborczego Marokańczyków i Turków, dzielnice Brukseli takie

jak Molenbeek i Schaerbeek zamieszkiwane przez przedstawicieli tych grup były miejscami kompletnie zaniedbanymi i niezauważanymi przez polityków. W momencie kiedy te grupy zostały wzmocnione i nadana im została podmiotowość polityczna, zmienił się w ogóle pejzaż tych dzielnic. Zaczęły rozkwitać. Nie ma oczywiście w Polsce na razie niebezpieczeństwa gettoizacji, między innymi dlatego, że koncentracja migrantów w przestrzeni miejskiej jest stosunkowo niewielka.

W opracowaniu, które państwu przedstawiam (raport OWIM), w dalszej części mamy bardzo szczegółowe informacje dotyczące tego, w których częściach miasta obcokrajowcy zamieszkują, i widzimy, że na razie brak symptomów dużej koncentracji, więc to nam nie grozi. Ale im wcześniej ci nowi mieszkańcy będą włączeni w proces zarządzania miastem, tym korzystniejsze będzie to dla miast.

Marek Nowak: Badania, które były realizowane trochę wcześniej, również w Krakowie, sugerują, że nie ma takiej tendencji do grupowania się w jednym obszarze również studentów. Pewnie jeśli chodzi o nowych mieszkańców, używając potocznego języka: „słoiaków”, to zjawisko grupowania występuje, chociaż ma ono inny, mniej groźny charakter.

Po pierwszej części wypowiedzi o charakterze informacyjnym, spróbujmy przejść do części interpretacyjnej i odpowiedzieć na pytania o dylematy i problemy, jakie stwarza nowa sytuacja społeczna polskich miast oraz zagadnienie włączania nowych mieszkańców w zarządzanie miastami.

Zagrożenie trybalizmem

Maciej Kowalewski: W polskich miastach próby te są wyjątkowo nieśmiałe. Jeżeli już przyznaje się jakieś uprawnienia, to dotyczą one albo uczestnictwa w budżecie obywatelskim, albo dostępu do kultury, ewentualnie transportu. To na przykład Karta Warszawiaka. Ciekawym obszarem jest oświata, która funkcjonuje na trochę odmiennych zasadach i która rzeczywiście w większym stopniu wymaga dostosowania sposobu funkcjonowania do zmiany demograficznej i ruchliwości przestrzennej ludności. Dane odnoszące się do obecności migrantów, w tym dzieci, o której mówili koledzy Konrad Pędziwiatr i Paweł Kubicki, są zbieżne i można je wyliczać na potrzeby benchmarkingu pomiędzy miastami. A więc na przykład, jaki jest odsetek uczniów cudzoziemców w stosunku do uczniów w mieście ogóle? W Szczecinie badaliśmy to zagadnienie i okazywało się, że odsetki uczniów cudzoziemców są wyższe, niż wskazywałyby inne dane dotyczące napływu, czy to migrantów, czy uchodźców. Odsetek uczniów, którzy nie są obywatelami polskimi (w ogólnej liczbie uczniów), wyniósł w 2020 r. w Szczecinie 5,47%, podczas gdy w Lublinie 2,01%, a Poznaniu 4,26%.

Obserwujemy od lat, że kwestia trybalizmu i możliwych wyłączeń związanych z czasem zamieszkiwania w jakimś mieście powoli przestaje być aż tak istotna. Oczywiście, pamiętamy dyskusję o słoiakach warszawskich, ale dzisiaj ten prymordialistyczny wątek przynależności do miasta, premiujący fakt zamieszkiwania z pokolenia na pokolenie, przestaje być czynnikiem wykluczającym. Pojawił się jednak inny wątek, to znaczy narracja łącząca wyobrażenia o wspólnotcie z szowinizmem ekonomicznym. Pojęcie „nasze podatki” pojawia się coraz częściej

w dyskusjach, na przykład dotyczących użytkowania miasta przez osoby z obszarów podmiejskich, ale odprowadzających daninę tamże. Wątek ten pojawia się również jako część antyimigranckiego dyskursu, domagającego się wyłączenia określonych grup narodowych i etnicznych z polityk miejskich. Bo „na nich idą nasze podatki”. Wydaje się, że to jest ważny czynnik, który w myśleniu o obywatelstwie miejskim (jako zestawie uprawnień) trzeba uwzględnić.

Marek Nowak: Mielibyśmy więc ten pierwszy głos wskazujący na kwestie podatków, czyli tego obywatelstwa ekonomicznego. Jak rozumiem tego czwartego typu, który na poziomie teoretycznym został zaproponowany. Prośba do kolegi Pawła Kubickiego: jak Ty byś opisał dylematy i konsekwencje wywołanej przez „nowych mieszkańców” ewolucji miast?

Ambiwalencja w polityce wobec nowych mieszkańców w polityce samorządu miejskiego

Paweł Kubicki: Ja bym tutaj kontynuował wątek dotyczący podatków, dobrze wpisuje się w istotę tej dyskusji. Kolega Konrad Pędziwiatr wspomniał, że migranci międzynarodowi są niezauważeni przez polityków. Wynika to, moim zdaniem, ze skostnienia polskiej sceny politycznej samorządowej, na której bardzo łatwo przewidywać wyniki kolejnych wyborów. W związku z tym, jeśli prawa wyborcze zyska stosunkowo dużo nowych wyborców, no to „stolik się wywraca”, i nie wiadomo już, jak się wybory potoczą. I tutaj dochodzimy do kwestii podatków i praw wyborczych.

Świetnie możemy obserwować na przykładzie Kraków, ale też wielu innych miast, kampanie informacyjne dotyczącą płacenia podatków w danym mieście, niezależnie od miejsca zameldowania. Pracujesz w danym mieście, płac podatki, i to jest bardzo słuszna kampania, bo to się miastu opłaca. Co roku rzeczywiście Kraków zyskuje wielu nowych podatników. Te podatki to są bardzo konkretne kwoty i miastu opłaca się oferować karty miejskie: takie karty lojalnościowe, dzięki czemu podatnicy mają zniżki na komunikację miejską, na pewne usługi, które oferuje miasto. To działa, ale w Polsce nie do końca, ponieważ problem usług publicznych jest bardzo splełniony, na pewne usługi publiczne, z których korzystamy w mieście, gmina miejska ma niewielki wpływ, nakładają się kompetencje powiatu i województwa. W związku z tym te karty miejskie mają tylko częściowy wpływ na budowanie poczucia obywatelstwa miejskiego, to raczej karty lojalnościowe, oferujące zniżki na komunikację, kulturę czy rekreację. Widać tu zresztą charakterystyczną prawidłowość. Gminy miejskie, na przykład Kraków, intensywnie zachęcają do płacenia na jej terenie podatków, ale już niespecjalnie zachęcają do jednoczesnego dopisywania się do spisów wyborczych. Czyli mamy taki komunikat: nie jesteście tu zameldowani, ale płacicie u nas podatki, jednocześnie niekoniecznie dopisujecie się do spisów wyborczych. Ja nawet jestem w stanie to zrozumieć, bo jeśli patrzymy na specyficzny dzisiaj układ polityczny Krakowa, to ci młodzi ludzie, którzy by się dopisywali do spisów wyborczych, raczej będą głosować na tych, którzy chcą radykalnej zmiany w mieście. Rządzący politycy

którzy są za utrzymaniem istniejącego *status quo*, bazują raczej na starszym, zasiedziałym elektoracie.

W związku z tym im mniej się osób dopisze się do spisów wyborczych, tym mniejsza szansa, że zmieni się władza w Krakowie. Krótko mówiąc, obecna władza nie jest raczej zainteresowana upodmiotowieniem politycznym nowych mieszkańców. Jeśli mówimy o liczbach, to przepraszam, że trochę będę mówił „z sufitu”, bo nie mamy danych, ale teoretycznie mogłoby się dopisać co najmniej 200 tys. nowych wyborców, a to, powtórzę, wyróciłoby stolik polityki samorządowej w mieście. Ja wiem, że tyle się nie dopisze, bo nie będziemy mieli takiej mobilizacji, ale mówimy o takim potencjale, takiej liczbie nowych wyborców, głównie z tych młodszych kohort od 18 do 40 lat. Oni zupełnie inaczej głosowaliby niż ci wyborcy, którzy wybierali radnych i prezydenta w ostatnich wyborach w 2018 r. Tutaj doskonale to widzimy, że jednak lokalne władze nie są specjalnie zainteresowane kampaniami preferencyjnymi, inaczej niż w przypadku wyborów 15 października ubiegłego roku, w ramach których samorządy intensywnie angażowały się w takie kampanie. Dzisiaj właściwie po stronie samorządu nie ma takich kampanii, które zachęcałyby i wskazywały, jak prosto jest się dopisać do list wyborczych.

Samo dopisanie się do lokalnego spisu wyborczego jest teoretycznie łatwe, ale jednak problematyczne, ponieważ ostateczna decyzja zależy od urzędnika. Musimy udowodnić, że pomimo braku zameldowania, jesteśmy mieszkańcami w oparciu jakiegoś kryterium. Najbardziej racjonalne będą umowa najmu mieszkania, opłacanie rachunków, ale nie każdy będzie mógł takie dowody dostarczyć. W praktyce urzędnik ma 5 dni na podjęcie decyzji, czy spełniamy te kryteria mieszkańca czy nie. Po nadchodzących wyborach będziemy mogli dopiero zobaczyć, jaka była skala odmów i na jakich podstawach, bo nie jest też łatwo zapewne osobom mieszkającym w danym mieście zebrać informacje potwierdzające, że faktycznie w nim mieszkają, różnych sytuacji życiowych może być wiele.

Mamy taki substytut miejskiego dowodu tożsamości, w postaci karty miejskiej, symbol tego że jesteśmy mieszkańcami danego miasta, ale z drugiej strony ten drugi komponent, czyli komponent polityczny jest bardzo mocno zaniedbany. Gminy nie bardzo zachęcają do tego, żeby się dopisywać do spisów wyborczych, czyli czynić z migrantów wewnętrznych, ale też zagranicznych, pełnoprawnych obywateli. Jak wspomniał kolega Konrad Pędziwiatr, mimo że obywatele UE mają prawa bierne i czynne do głosowania do rady gminy, to obywatele Unii Europejskiej w ostatnich wyborach z 2018 r. bardzo niewiele głosowało. Nawet w Warszawie i we Wrocławiu, gdzie ruchy miejskie zrobiły zresztą specjalną kampanię, wiedząc, że to jest liczna zbiorowość i to jest ich potencjalny elektorat. Mimo że ruchy miejskie w tych miastach prowadziły specjalną kampanię zachęcającą obywateli Unii Europejskiej do głosowania, były to dosłownie śladowe liczby.

Miasta są głównie zainteresowane nowymi mieszkańcami z powodów ekonomicznych, więc i kwestia obywatelstwa jest ograniczona raczej do wymiaru ekonomicznego, płacenia podatków.

Jeśli poszerzy się prawa wyborcze na obcokrajowców spoza UE w wyborach lokalnych, a być może tak się stanie, bo z tego, co wiem, to będzie reformowany

kodeks wyborczy i ta kwestia pewnie stanie na agendzie, a do tego obniżony będzie jeszcze próg wyborczy do 16 lat, o czym też się dużo mówi, to następne wybory rzeczywiście mogą zupełnie wyrzucić samorządowy stolik. No, ale to zobaczymy za kolejne 5 lat, jak na razie dziękuję.

Marek Nowak: Prosiłbym teraz kolegę Konrada Pędziwiatra, żeby odniósł się do tych kwestii i dylematów z nimi związanych.

Instytucjonalizacja polityki migracyjnej na poziomie miasta

Konrad Pędziwiatr: Ja tutaj, kontynuując te wątki bardzo ciekawe, które poruszył kolega Paweł Kubicki, chciałbym doprecyzować. Rzeczywiście aktualnie liczba takich zarejestrowanych migrantów w Krakowie to jest około 100 tys. Z badań, które przeprowadzaliśmy 4 lata temu, z wykorzystaniem techniki *big data* i namierzania migrantów za pośrednictwem telefonów komórkowych, dowiedzieliśmy się, że – przykładowo – grupa ukraińska w Krakowie była co najmniej dwu-, trzykrotnie niedoszacowana, więc zakładamy, że ten poziom niedoszacowania, jakby takiego rejestrowego, widocznego w danych, w samej grupie ukraińskiej, jest bardzo duży i Ukraińców w Krakowie może być nie 60 tys., o czym mówiłem wcześniej, tylko 100 tys. Inne grupy również mogą być liczniejsze. Tak mówiliśmy na przykład o studentach, o których wiemy, że tu są, ale ich nie widać. Tak więc na pewno ta grupa jest bardzo liczna i tutaj zgadzam się z kolegą Pawłem Kubickim, że może to być nawet 20% mieszkańców miasta, co jest gigantyczną liczbą. Jeśli pomyślimy o mieście z perspektywy tego, jaki to może mieć wpływ na politykę lokalną, to gdy taka zmiana nastąpi, całkowicie przemodeluje pejzaż reprezentowania. To znaczy w praktyce, że zobaczymy np. o wiele więcej polityków i polityczek ukraińskich. Tak czy siak, moim zdaniem, ich zobaczymy, bo coraz więcej z nich uzyskuje polskie obywatelstwo i są aktywni w sferze politycznej. Widzimy to w dużych miastach, w społeczności wietnamskiej, wśród tych starszych grupy imigranckich to już nastąpiło. W tych nowszych grupach mniej. Jeśli będą możliwości włączania migrantów, to tym więcej ich będzie i będą o wiele bardziej widoczni. Będą również donośniej mówić o problemach, z którymi borykają się aktualnie miasta.

Obecna kampania samorządowa nie zwraca uwagi między innymi na kwestie związane z transnarodowością i z polityką międzynarodową, która również jest realizowana na poziomie miast. Wystarczy popatrzeć na to, co się dzieje w Londynie, w Paryżu, w dużych miastach, w kontekście przykładowo konfliktu palestyńsko-izraelskiego i jakiego typu tłumy ludzi wychodzą na ulice? To też jest częścią aktywności polityków lokalnych i właśnie nowych obywateli, którzy w tych miastach mieszkają.

Co się tyczy samych migrantów ekonomicznych i przymusowych z Ukrainy, oni rzeczywiście bazują przede wszystkim na tych instytucjach, które powstały w przeszłości w Krakowie. Wynika to z tego ogromnego napływu i kryzysu uchodźczego. Pojawiło się jednak sporo nowych podmiotów i te podmioty są rzeczywiście aktywne w pomaganiu migrantom. Początkowo była to głównie pomoc „receptyjna”. Aktualnie, między innymi dzięki pojawieniu się organizacji

międzynarodowych, można skupić się nade wszystko na kwestiach związanych z aktywizacją zawodową. To jest również bardzo ciekawy przedmiot działań, o którym warto wspomnieć.

W polskich miastach te międzynarodowe organizacje pozarządowe, takie jak UNHCR, IOM i inne, które odgrywają ważną rolę z perspektywy procesu konsultacji tego, jakie są potrzeby, oraz starają się, będąc apolitycznymi, odnaleźć w meandrach polskiej polityki na poziomie miast. To też jest bardzo ciekawe, jak te organizacje wspomagają procesy integracyjne.

Jedną z ciekawych spraw jest to, w jaki sposób próbują one pomagać uchodźcom, ale rozszerzając ten swój mandat też na innych imigrantów? Na przykład osoby z Białorusi, które mają karty pobytu, nie mają żadnych dokumentów, żadnej ochrony, ale *de facto* potrzebują wsparcia w procesie powiększania kwalifikacji zawodowych i innych. Tutaj coś nowego, co się pojawiło w Krakowie. Kraków może, a szerzej Małopolska, jest też pionierem w takiej polityce integracyjnej imigrantów na poziomie ponadmiejskim (projekt Małopolska Otwarta). Warto wspomnieć oczywiście o programie Otwarty Kraków, który jest takim programem integrowania i włączania migrantów właśnie na poziomie miejskim podobnym do tego, co zostało wypracowane w Gdańsku, w Lublinie, we Wrocławiu czy w Warszawie. Również Centrum Wielokulturowe, nowo otwarta siedziba tego Centrum na Zabłociu, jest bardzo ciekawą przestrzenią, w której różnego typu aktywności integracyjne są realizowane.

[...]