

Равенство или справедливость: исследование на примере Польши

Александра Минкевич, Пьетро Мирабелли, Агнешка Носовска и Лариса Пелхам

Польша оказала значительную поддержку прибывающим из Украины многочисленным беженцам, предоставив им широкий доступ к своей системе социальной защиты. Однако, несмотря на это, беженцы продолжают испытывать трудности. Из польского опыта можно извлечь определенные уроки.

Немногие страны так щедро открыли беженцам свои системы социальной поддержки и обеспечения занятости, как это сделала Польша после эскалации войны в Украине. В настоящее время в стране находится около миллиона зарегистрированных украинских беженцев.¹ Польша ввела в действие Директиву ЕС о предоставлении временной защиты на основании Специального закона в отношении отдельных лиц от 12 марта 2022 года. В соответствии с этим законом: украинские беженцы и их супруги,

пересекшие границу Украины с Польшей после 24 февраля, получили право на единовременную денежную помощь для удовлетворения неотложных потребностей;² были назначены временные выплаты польским домохозяйствам для субсидирования расходов на размещение украинцев; украинцы получили право на пользование государственной системой социального обеспечения.

В принципе, государственные системы социального обеспечения и трудоустройства

для польских граждан были в равной степени доступны и для украинских беженцев. Однако беженцы по-прежнему сталкиваются с препятствиями в получении всех необходимых им льгот, и мы считаем, что «равного» доступа к государственной социальной помощи недостаточно.³

Ограничения в сфере социальной защиты

Политика: Существует ряд трудностей, связанных с политикой реализации программы. Например, граждане третьих стран (ГТС), которые легально работали, учились или обращались за убежищем в Украине, были лишены льгот, предусмотренных Специальным законом, и по закону не имели права оставаться в Польше и обращаться за поддержкой. Около 4% всех лиц, покинувших Украину, составляют ГТС. Хотя большинство из них впоследствии покинули Польшу (выехали в другие страны ЕС или вернулись домой), те, кто остался, не получают адекватной помощи.

Еще одной проблемой такой политики является то, что структура социальной помощи в Польше в значительной степени ориентирована на поддержку семей с детьми. Четыре основных социальных пособия предназначены для домохозяйств с детьми и предоставляются без учета материального положения. Однако пособия для пожилых людей, инвалидов и людей с тяжелыми заболеваниями предоставляются в зависимости от уровня доходов (то есть заявитель должен доказать, что его доход ниже определенного порога), и украинским беженцам может быть сложно подтвердить свой уровень доходов. Также для подтверждения права на участие в программе может потребоваться перевод документов на польский язык или, в некоторых случаях, справка от польских врачей или социальных работников. Кроме того, пороговые значения для получения льгот очень низкие, что ставит тех, кто получает гуманитарную помощь, под угрозу лишения права на социальную защиту (несмотря на то, что эта помощь значительно ниже уровня расходов на удовлетворение базовых потребностей).

Проблемы с ресурсами: Размер государственной социальной помощи и без того невелик, и его недостаточно для покрытия растущих расходов на жизнь, с которыми сталкиваются польские семьи. Для украинцев, прибывших с минимальным багажом, эти расходы еще выше, поскольку они пытаются восстановить свою жизнь с нуля.

Появляется все больше свидетельств того, что беженцы начинают прибегать к негативным стратегиям преодоления трудностей. В ходе опроса украинских беженцев в Польше, проведенного Норвежским советом по делам беженцев, 45% беженцев заявили, что пропускают приемы пищи или употребляют менее питательные продукты, а некоторые сообщили, что берут деньги в долг. Существовавшая в Польше нехватка доступного жилья еще более обострилась в связи с большим притоком беженцев, и многие беженцы длительное время живут в жилье, не соответствующем стандартам, или в коллективных пунктах размещения.⁴

Доступность помощи: Украинским беженцам трудно получить доступ к некоторым видам помощи. Для получения поддержки украинцам необходимо оформить регистрационный номер. Однако бланки заявлений на получение регистрационного номера и некоторых пособий в сфере занятости и социальной помощи не всегда доступны на украинском или русском языках, и заявители испытывают трудности при подаче информации.

Трудоустройство: Польша занимает второе место в ЕС по низкому уровню безработицы, поэтому предполагалось, что если украинцы получают полный доступ к рынку труда, то они сравнительно быстро выйдут на уровень самообеспечения и, таким образом, расходы на государственную поддержку или гуманитарную помощь снизятся. Однако наличие рабочих мест не обязательно означает, что у людей есть доступ к ним.

Среди украинцев, ищущих работу, преобладают женщины, у которых есть обязанности по уходу за детьми или пожилыми родителями.⁵ Многие рабочие места



Центр регистрации в Люблине, где Польский центр международной помощи (PCPM), партнер Норвежского совета по делам беженцев (NRC) реализует проект «Денежная помощь украинским беженцам из числа уязвимых групп в Польше». Источник: Гжегож Жуковский/NRC

находятся в таких отраслях, как транспорт и строительство, которые не подходят для жизненного распорядка тех, кому приходится ухаживать за близкими. Более того, имеющиеся рабочие места в основном относятся к низкой квалификации или ручному труду. Многие украинские беженцы являются высококвалифицированными специалистами: 66% из них имеют высшее образование, и только 15% имеют низкую квалификацию.⁶ Получение работы, не соответствующей их навыкам и способностям, в долгосрочной перспективе может негативно сказаться на их экономической самостоятельности. Кроме того, многие украинцы не хотят соглашаться на более высокооплачиваемую долгосрочную работу, а работодатели не хотят ее предлагать, поскольку те намерены вернуться на родину, как только обстановка там станет спокойной и безопасной.

Равенство или справедливость

Равенство означает, что каждому человеку или группе людей предоставляются одинаковые ресурсы или возможности. Принцип справедливости признает, что у каждого

человека свои обстоятельства, и поэтому предусматривает распределение ресурсов и возможностей таким образом, чтобы обеспечить достижение равного результата. Организация поддержки на основе равенства, а не справедливости привела к тому, что основные потребности ряда украинских беженцев не были удовлетворены, в результате чего многие семьи оказались в уязвимом положении. Необходим тщательный анализ различий между наличием социальной защиты и тем, насколько она доступна, и адекватностью ее предоставления.

Гуманитарная система призвана восполнить пробелы и оказать помощь людям там, где государственная социальная защита не справляется, но существует предположение, что раз украинцам предоставляется социальная помощь, то она должна быть адекватной и доступной, а значит, дополнительная поддержка не требуется. Гуманитарным организациям и правительству необходимо более эффективно и скоординированно обмениваться информацией и более точно определять людей с наибольшими потребностями.

С точки зрения элементов политики, рассмотренных выше, ГТС нуждаются в равном с украинцами статусе и доступе к льготам; доступ к базовой социальной помощи не должен зависеть от дохода; необходима более последовательная поддержка украинцев в вопросах трудоустройства.

Обеспечение справедливого подхода к государственной поддержке беженцев с целью удовлетворения их основных потребностей требует совершенствования системы сбора данных, обмена ими и координации действий, с тем чтобы соответствующие органы могли определить, чьи потребности удовлетворяются в недостаточной степени.

На международном уровне донорам необходимо четко определить, какой уровень поддержки они могут оказать и на какой срок. Необходима гораздо более эффективная коммуникация и координация взаимодействия между правительственными и неправительственными организациями, более эффективная координация на различных уровнях международной гуманитарной системы, а также гораздо более надежные механизмы переадресации между гуманитарными организациями и государственными органами. Центральную роль во всем этом должны играть местные НПО, причем не только в условиях текущего украинского кризиса, но и в целях совершенствования системы социальной защиты в Польше в долгосрочной перспективе. Поэтому решающее значение будет иметь обеспечение в ближайшие годы стабильного и предсказуемого финансирования местных НПО и гражданского общества.

Заключение

Реакция Польши на появление украинских беженцев была быстрой, великодушной и обеспечивала равное отношение. Но этот кризис показал, что мы должны правильно оценивать и контролировать доступ к этой помощи, ее уместность и адекватность для беженцев, чьи потребности отличаются от потребностей уязвимых польских граждан, для которых эта помощь была предназначена.

Правом на социальную защиту для всех слишком долго игнорировалось в контексте миграции. Пример Польши показывает, что

там, где правительства проявляют заинтересованность, социальная защита может быть обеспечена. Главный вывод заключается в том, что использование систем социальной защиты в контексте гуманитарной помощи беженцам имеет определенные ограничения даже в странах с развитой системой социальной помощи. Эффективность использования системы социальной помощи беженцам зависит от ее открытости, доступности, адекватности и уместности, и необходимо постоянно контролировать эти четыре фактора, чтобы определить, как международные организации могут наилучшим образом поддержать усилия правительства.

Александра Минкевич

aleksandra.minkiewicz@nrc.no

Менеджер по работе с общественностью и СМИ, Норвежский совет по делам беженцев (NRC), Польша

Пьетро Мирабелли pietro.mirabelli@nrc.no

Менеджер по разработке программы «Денежные средства и рынки», Норвежский совет по делам беженцев (NRC), Польша

Агнешка Носовска anosowska@pcpm.org.pl

Координатор по оказанию денежной помощи, Польский центр международной помощи (PCPM)

Лариса Пелхам larissapelham@gmail.com

Советник по социальной защите NRC, CashCap, региональная программа поддержки Украины

1. UNHCR Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation (Портал оперативных данных УВКБ ООН: ситуация с беженцами на Украине)

bit.ly/unhcr-situations-ukraine

2. Единовременное пособие в размере 300 злотых было выплачено 1,06 млн. украинцев (общая сумма составила 80 млн. евро). Были выплачены пособия на более чем 400 000 украинских детей.

3. Данная статья основана на следующих материалах: NRC and Polish Center for International Aid (2022) *Equality versus equity. How complementary approaches are required to support vulnerable Ukrainian refugees*. (NRC и Польский центр международной помощи (2022) «Равенство и справедливость. Необходимость взаимодополняющих подходов при оказании поддержки уязвимым группам украинских беженцев»). bit.ly/nrc-equality-v-equity

4. NRC (2023) *Hidden Hardship: 1 Year Living in Forced Displacement for Refugees from Ukraine* («Скрытые трудности: 1 год жизни в условиях вынужденного переселения для беженцев из Украины») bit.ly/nrc-hidden-hardship

5. NRC (2022) *Economic Inclusion of Ukrainian Refugees in Poland* («Экономическая интеграция украинских беженцев в Польшу») bit.ly/nrc-economic-inclusion