

Рівність у порівнянні зі справедливістю: цільове дослідження на прикладі Польщі

Олександра Мінкевич, П'єтро Мірабеллі, Агнешка Носовська та Лариса Пелхам

Польща надала значну підтримку численним біженцям, які прибувають з України, надавши їм значний доступ до своєї системи соціального захисту. Проте, незважаючи на це, біженці продовжують зазнавати труднощів. З польського досвіду можна винести певні уроки.

Небагато країн з такою щедрістю відкрили біженцям свої системи соціальної підтримки та забезпечення зайнятості, як це зробила Польща після ескалації війни в Україні. На сьогодні в країні перебуває близько одного мільйона зареєстрованих українських біженців.¹ Польща ввела в дію Директиву ЄС про тимчасовий захист на підставі Спеціального закону від 12 березня 2022 року. Відповідно до цього закону українські біженці та їхні подружжя, які перетнули кордон України з Польщею після 24 лютого, набули право на одноразову грошову допомогу для задоволення нагальних потреб;² було призначено тимчасові виплати польським домогосподарствам для субсидування витрат на розміщення українців; українці отримали право на користування державною системою соціального захисту.

В принципі, державні системи соціального забезпечення та працевлаштування

для польських громадян були рівною мірою доступні й для українських біженців. Однак біженці, як і раніше, стикаються з перешкодами в отриманні всіх необхідних їм пільг, і ми вважаємо, що «рівного» доступу до державної соціальної допомоги недостатньо.³

Обмеження у сфері соціального захисту

Політика: Існує низка труднощів, пов'язаних із політикою реалізації програми. Наприклад, громадяни третіх країн (ГТК), які легально працювали, навчалися або зверталися по притулок в Україні, були позбавлені пільг, передбачених Спеціальним законом, і згідно із законом не мали права залишатися в Польщі та звертатися за підтримкою. Близько 4 % усіх осіб, які залишили Україну, становлять ГТК. Хоча більшість із них згодом покинули Польщу (виїхали в інші країни ЄС або повернулися



Центр реєстрації біженців в Любліні, де Польський центр міжнародної допомоги (PCPM), який є партнером Норвезької ради у справах біженців (NRC), очолює проєкт «Грошова допомога вразливим біженцям з України в Польщі». Джерело: Гжегож Жуковський/NRC

додому), ті, хто залишився, не отримують адекватної допомоги.

Ще однією проблемою такої політики є те, що структура соціальної допомоги в Польщі значною мірою орієнтована на підтримку сімей з дітьми. Чотири основні соціальні допомоги призначені для домогосподарств з дітьми та надаються без урахування матеріального становища. Однак допомога для літніх людей, інвалідів та людей із важкими захворюваннями надаються залежно від рівня доходів (тобто заявник має довести, що його дохід нижчий за певний поріг), і українським біженцям може бути складно підтвердити свій рівень доходів. Також для підтвердження права на участь у програмі може знадобитися переклад документів польською мовою або, в деяких випадках, довідка від польських лікарів або соціальних працівників. Крім того, порогові значення для отримання пільг дуже низькі, що ставить тих, хто отримує гуманітарну допомогу, під загрозу позбавлення права на соціальний захист (незважаючи на те, що ця допомога значно нижча за рівень витрат на задоволення базових потреб).

Проблеми з ресурсами: Розмір державної соціальної допомоги й без того невеликий, і його недостатньо для покриття зростаючих витрат на життя, з якими стикаються польські сім'ї. Для українців, які прибули з мінімальним багажем, ці витрати ще вищі, оскільки вони намагаються відновити своє життя з нуля.

З'являється дедалі більше свідчень того, що біженці починають вдаватися до негативних стратегій подолання труднощів. Під час опитування українських біженців у Польщі, проведеного Норвезькою радою у справах біженців, 45 % біженців заявили, що пропускають прийоми їжі або вживають менш поживні продукти, а деякі повідомили, що беруть гроші в борг. Нестача доступного житла, що існувала в Польщі, ще більше загострилася у зв'язку з великим припливом біженців, і багато біженців тривалий час живуть у житлі, що не відповідає стандартам, або в колективних пунктах розміщення.⁴

Доступність: Українським біженцям важко отримати доступ до деяких видів

допомоги. Для отримання підтримки українцям необхідно оформити реєстраційний номер. Однак бланки заяв на отримання реєстраційного номера та деяких видів виплат у сфері зайнятості та соціальної допомоги не завжди доступні українською або російською мовами, і заявники зазнають труднощів під час подання своїх даних.

Працевлаштування: Польща посідає друге місце в ЄС за низьким рівнем безробіття, тож передбачалося, що якщо українці отримають повний доступ до ринку праці, то вони порівняно швидко вийдуть на рівень самозабезпечення, а отже, витрати на державну підтримку або гуманітарну допомогу знизяться. Однак наявність робочих місць не обов'язково означає, що люди мають доступ до них.

Серед українців, які шукають роботу, переважають жінки, які мають обов'язки з догляду за дітьми або літніми батьками.⁵ Багато робочих місць знаходяться в таких галузях, як транспорт і будівництво, які не підходять для життєвого розпорядку тих, кому доводиться доглядати за близькими. Крім того, наявні робочі місця здебільшого належать до низької кваліфікації або ручної праці. Багато українських біженців є висококваліфікованими фахівцями: 66 % з них мають вищу освіту, і лише 15 % мають низьку кваліфікацію.⁶ Отримання роботи, що не відповідає їхнім навичкам і здібностям, у довгостроковій перспективі може негативно позначитися на їхній економічній самостійності. Крім того, багато українців не хочуть погоджуватися на більш високооплачувану довгострокову роботу, а роботодавці не хочуть її пропонувати, оскільки ті мають намір повернутися на батьківщину, як тільки обставини там стануть спокійними та безпечними.

Рівність у порівнянні зі справедливістю

Рівність означає, що кожній людині або групі людей надаються однакові ресурси або можливості. Принцип справедливості визнає, що кожна людина має свої обставини, і тому передбачає розподіл ресурсів і можливостей таким чином, щоб забезпечити досягнення рівного результату.

Організація підтримки на засадах рівності, а не справедливості призвела до того, що основні потреби низки українських біженців не були задоволені, внаслідок чого багато родин опинилися у вразливого становищі. Необхідний ретельний аналіз відмінностей між наявністю соціального захисту та тим, наскільки він доступний, та адекватністю його надання.

Гуманітарна система існує для того, щоб заповнити прогалини й надати допомогу людям там, де державний соціальний захист не справляється, але існує припущення, що якщо українцям надають соціальну допомогу, то вона має бути адекватною та доступною, а отже, додаткова підтримка не потрібна. Гуманітарним організаціям й уряду необхідно більш ефективно й скоординовано обмінюватися інформацією та більш точно визначати людей з найбільшими потребами.

З погляду елементів політики, розглянутих вище, ГТК потребують рівного з українцями статусу й доступу до пільг; доступ до базової соціальної допомоги не повинен залежати від доходу; необхідна більш послідовна підтримка українців у питаннях працевлаштування.

Забезпечення справедливого підходу до державної підтримки біженців з метою задоволення їхніх основних потреб потребуватиме вдосконалення системи збору даних, обміну ними та координації дій, для того, щоб відповідні органи могли визначити, чиї потреби задовольняються недостатньою мірою.

На міжнародному рівні донорам необхідно чітко визначити, який рівень підтримки вони можуть надати та на який термін. Необхідна набагато ефективніша комунікація та координація взаємодії між урядовими та неурядовими організаціями, ефективніша координація на різних рівнях міжнародної гуманітарної системи, а також набагато надійніші механізми переадресації між гуманітарними організаціями та державними органами. Центральну роль у всьому цьому мають відігравати місцеві НУО, причому не тільки в умовах поточної української кризи, а й з метою вдосконалення системи соціального захисту в Польщі

в довгостроковій перспективі. Тому вирішальне значення матиме забезпечення в найближчі роки стабільного та передбачуваного фінансування місцевих НУО та громадянського суспільства.

Висновок

Реакція Польщі на появу українських біженців була швидкою, рівноправною та великодушною. Але ця криза засвідчила, що ми маємо правильно оцінювати та контролювати доступ до цієї допомоги, її доречність та адекватність для біженців, чії потреби відрізняються від потреб вразливих польських громадян, для яких ця допомога була призначена.

Право на соціальний захист для всіх занадто довго ігнорувалося в контексті міграції. Приклад Польщі показує, що там, де уряди виявляють зацікавленість, соціальний захист може бути забезпечений. Головний висновок полягає в тому, що використання систем соціального захисту в контексті гуманітарної допомоги біженцям має певні обмеження навіть у країнах із розвиненими системами соціальної допомоги. Ефективність використання системи соціальної допомоги біженцям залежить від її відкритості, доступності, адекватності та доречності, і необхідно постійно контролювати ці чотири чинники, щоб визначити, як міжнародні організації можуть якнайкраще підтримати зусилля уряду.

Олександра Мінкевич

aleksandra.minkiewicz@nrc.no

Менеджер па роботи з громадськістю та ЗМІ, Норвезька рада у справах біженців (НРСБ), Польща

П'єтро Мірабеллі pietro.mirabelli@nrc.no

Менеджер із розроблення програми «Гроші та ринки», Норвезька рада у справах біженців (НРСБ), Польща

Агнешка Носовска anosowska@pccm.org.pl

Координатор з надання грошової допомоги, Польський центр міжнародної допомоги (ПЦМД)

Лариса Пелхам larissapelham@gmail.com

Радник із соціального захисту НРСБ, CashCar, регіональна програма підтримки України

1. UNHCR Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation (Портал оперативних даних УВКБ ООН: ситуація з біженцями в Україні) bit.ly/unhcr-situations-ukraine
2. Одноразову допомогу в розмірі 300 злотих було виплачено 1,06 мільйонам українців (на загальну суму до 80 мільйонів євро). Понад 400 000 українських дітей отримали допомогу на дитину.
3. Ця стаття ґрунтується на таких матеріалах: Норвезька рада у справах біженців (НРСБ) та Польський центр міжнародної допомоги (2022) *Equality versus equity. How complementary approaches are required to support vulnerable Ukrainian refugees. (Рівність у порівнянні зі справедливістю. Як взаємодоповнювальні підходи потрібні для підтримки вразливих українських біженців.)* bit.ly/nrc-equality-v-equity
4. NRC (2023) *Hidden Hardship: 1 Year Living in Forced Displacement for Refugees from Ukraine (Норвезька рада у справах біженців (НРСБ) (2023) Приховані труднощі: 1 рік життя в умовах вимушеного переселення для біженців з України)* bit.ly/nrc-hidden-hardship
5. NRC (2022) *Economic Inclusion of Ukrainian Refugees in Poland (Норвезька рада у справах біженців (НРСБ) (2022) Економічна інтеграція українських біженців у Польщі)* bit.ly/nrc-economic-inclusion