

Szybka refleksja na temat koordynacji środków pieniężnych w Polsce, Ukrainie, Rumunii i Mołdawii w odpowiedzi na sytuację w Ukrainie

Podsumowanie regionalne

Dokument przygotowany przez Key Aid Consulting dla Komitetu ds. Nagłych Katastrof

Luty 2024 r.

Podziękowania

Niniejszy raport został opracowany przez Helene Juillard i Pauline Coste pod kierunkiem Charlotte Heward z Sekretariatu DEC.

Wyrażone opinie należą do zespołu Key Aid Consulting i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy DEC. Odpowiedzialność za opinie przedstawione w niniejszym raporcie spoczywa wyłącznie na jego autorkach.

Autorki publikacji pragną podziękować wszystkim kluczowym informatorom za poświęcony czas i ich spostrzeżenia.

Sugerowane cytowanie: H. Juillard, P. Coste. 2023. *Szybka refleksja na temat koordynacji środków pieniężnych w Polsce, Ukrainie, Rumunii i Mołdawii w odpowiedzi na sytuację w Ukrainie. Podsumowanie regionalne.* DEC

Akronimy

CAG	Globalna grupa doradcza ds. środków pieniężnych (gotówki)
CBI TWG	Techniczna grupa robocza ds. interwencji gotówkowych
CVA	Pomoc w formie gotówki i bonów (voucherów)
IFRC	Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy
KI	Kluczowy informator
LNAs	Lokalni i krajowi aktorzy (interesariusze)
MEB	Koszyk minimalnych wydatków
MPCA	Wielofunkcyjna pomoc pieniężna (gotówkowa)
PDM	Monitoring post-dystrybucyjny
RAIS	System informacji o pomocy dla uchodźców
RCM	Model koordynacji działań na rzecz uchodźców
RODO	Rozporządzenie o Ochronie Danych Osobowych
SP	Ochrona socjalna
SSN	Sieci zabezpieczenia socjalnego
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia

Wprowadzenie

Wykorzystując jako wytyczne projekt Globalnej Grupy Doradczej ds. Gotówki (CAG) dotyczący kluczowych wskaźników wydajności w zakresie koordynacji środków pieniężnych, DEC zlecił przygotowanie czterech publikacji, aby zastanowić się w jakim stopniu w Rumunii, Ukrainie, Mołdawii i Polsce koordynacja ta była (1) terminowa i skuteczna oraz (2) inkluzywna, przejrzysta i odpowiedzialna. Raporty opierają się na 28 częściowo ustrukturyzowanych wywiadach z kluczowymi

informatorem, analizie dostępnej dokumentacji oraz 4 okrągłych stołach na poziomie krajowym z udziałem kluczowych interesariuszy, które zorganizowano w listopadzie i grudniu 2023 r.

Niniejsze podsumowanie stanowi regionalny przegląd kluczowych ustaleń wynikających z czterech raportów przygotowanych dla każdego kraju.

Kontekst

Dzięki wyjątkowo sprzyjającym warunkom¹ w Mołdawii, Polsce, Rumunii i Ukrainie, pomoc humanitarna w tych krajach była świadkiem najszybszego i największego w historii zwiększenia skali programowania finansowego, co uwypukliło znaczenie wysokiej jakości koordynacji środków pieniężnych. W okresie od lutego 2022 r. do października 2023 r. w ramach programowania finansowego wypłacono w Ukrainie 1,7 mld USD w formie gotówki i voucherów (CVA), przy czym wielofunkcyjna pomoc gotówkowa (MPCA) stanowiła 46% całkowitej kwoty apelu o pomoc Ukrainie w 2022 r.² i 23% w 2023 r.³ W Mołdawii, Polsce i Rumunii potrzeba finansowania CVA stanowiła 27% zapotrzebowania w ramach Regionalnego Planu Działania na Rzecz Uchodźców na 2023 rok.⁴

Poniższej wymienione unikalne czynniki charakteryzujące kontekst wsparcia wpłynęły na jakość koordynacji środków pieniężnych w Mołdawii, Polsce, Rumunii i Ukrainie.

Tabela 1 - Unikalne czynniki charakteryzujące kontekst wsparcia, które wpłynęły na koordynację gotówki

1. Tempo i skala kryzysu	W ciągu pierwszych dwóch miesięcy konfliktu ponad 30% ludności Ukrainy zostało przymusowo przesiedlonych. Do jesieni 2023 roku 6 240 400 uchodźców opuściło Ukrainę ⁵ , a 3 674 000 osób zostało przesiedlonych wewnątrz. ⁶
2. Ograniczony lub nieistniejący wcześniej „ślad humanitarny”	W Mołdawii, Polsce i Rumunii nie istniała wcześniej żadna struktura koordynacji środków pieniężnych, podczas gdy w Ukrainie w 2014 r. utworzono Grupę Roboczą ds. Gotówki (CWG), która miała działać do 2023 r.
3. Stosunkowo dobrze finansowana reakcja na kryzys	Zwiększenie skali pomocy pieniężnej było możliwe dzięki stosunkowo dobremu finansowaniu.
4. Dojrzałe systemy ochrony socjalnej	Wszystkie cztery kraje korzystają z pewnych rodzajów dość zróżnicowanych i dojrzałych systemów ochrony socjalnej (SP), co uwypukla rolę CWG w tworzeniu powiązań między CVA a SP w sytuacjach kryzysowych.
5. Wysoki poziom cyfryzacji reakcji na kryzys	Ze względu na wysoki poziom umiejętności cyfrowych uchodźców i stabilną infrastrukturę. Poza tym, na początku reakcji na kryzys koordynacja była prowadzona głównie zdalnie, co zachęcało do różnorodności, ale wpływało na poziom zaangażowania.

¹ Charakteryzującym się dużą akceptacją CVA, wysokim poziomem umiejętności cyfrowych uchodźców oraz stabilną infrastrukturą.

² OCHA, 2022, Ukraine Flash Appeal March to December 2022. (Apel o pomoc Ukrainie, marzec-grudzień 2022 r.)

³ OCHA, 2023 r., Ukraine Humanitarian Response Plan 2023 (Plan reagowania humanitarnego na rzecz Ukrainy na 2023 r.).

⁴ UNHCR, "Ukraine Situation Regional Refugee Plan", 2023 (Regionalny Plan dotyczący Uchodźców z Ukrainy)

⁵ UNHCR, 2023, Operational Data Portal: Ukraine Situation. (Portal danych operacyjnych: Sytuacja w Ukrainie. Dostęp 12 październikath 2023)

⁶ IOM, 2023, Displacement Tracking Matrix, Ukraine (Matryca śledzenia przesiedleń, Ukraina. Dostęp 10 listopadath 2023).

Kluczowe wnioski

Kluczowy wniosek 1: CWG tworzyły się od podstaw lub zmieniały kierunek działalności w sposób terminowy i skuteczny.

Powszechnie docenia się skalę i terminowość wsparcia gotówkowego.⁷ Koordynacja środków pieniężnych niewątpliwie przyczyniła się do tego sukcesu wraz z CWGs, które zostały utworzone od podstaw we wszystkich lokalizacjach dla uchodźców (Mołdawia, Polska i Rumunia), szybko zmieniając kierunki w Ukrainie w ciągu pierwszych miesięcy kryzysu. Czynnikiem sukcesu okazały się: i) wysoki priorytet nadany działaniom przez kluczowe organizacje humanitarne, ii) silne przywództwo i klarowne podejście pn. "najpierw gotówka", wspierane przez iii) silną infrastrukturę, która ułatwiła koordynację. CWG tworzyła się nieco wolniej w Rumunii ze względu na złożoność systemu koordynacji i relatywnie niższy priorytet tego kraju.⁸

Kluczowy wniosek 2: CWG były ogólnie skuteczne w zapewnianiu wytycznych związanych z MPCA.

W latach 2022 i 2023 CWGs koncentrowały swoje wsparcie głównie na MPCA. Koncentracja ta wynika z (i) względnego znaczenia MPCA w odpowiedzi na sytuację w Ukrainie (np. 46% całkowitej kwoty Apelu o natychmiastową pomoc Ukrainie z 2022 r. i 23% Apelu z 2023 r.) oraz (ii) faktycznej pozycji CWG jako organu koordynującego MPCA. Wsparcie to było skuteczne. Pomimo dużej liczby organizacji świadczących MPCA, działania były ogólnie dobrze skoordynowane: wartości transferów zostały szybko zharmonizowane, wsparcie zostało zdeduplikowane (usunięto duplikaty), a odbiorcy wyrazili wysoki stopień zadowolenia z MPCA oraz z całościowej pomocy.⁹

Aby wspierać MPCA, CWG opracowała wspólne narzędzia, takie jak monitoring post-dystrybucyjny (PDM), wspólne monitorowanie rynku itp. Chociaż istnieją różnice między poszczególnymi krajami, narzędzia te zostały dość szybko udostępnione członkom CWG i uznane za sprawne technicznie. Jest to szczególnie zauważalne, ponieważ w przeciwieństwie do klastrów sektorowych, których narzędzia i systemy przeszły etap weryfikacji koncepcji w ciągu ostatnich 30 lat, CWG musiała pracować nad przygotowaniem, pilotażem oraz wdrożeniem swoich narzędzi i systemów w trakcie reakcji kryzysowej na dużą skalę. Niektóre z tych wspólnych procesów, zwłaszcza w Ukrainie, powodują napięcia, które uwypuklają potrzebę dalszej odbudowy zaufania wśród ich członków.

⁷ Na przykład: UNICEF, 2023, Evaluation of UNICEF's response to support the influx of refugees from Ukraine. (Ewaluacja reakcji UNICEF w celu wsparcia napływu uchodźców z Ukrainy), UNHCR, 2023, Evaluation of UNHCR's Level 3 Regional Refugee Emergency Response to the crisis in Ukraine (Ewaluacja regionalnej reakcji UNHCR poziomu 3 na kryzys uchodźców w Ukrainie). HPG, 2023, Grand Bargain Independent Review and Operational Peer Review in Ukraine (Niezależny przegląd Grand Bargain i wzajemna ocena operacyjna w Ukrainie - w przygotowaniu) w CALP, 2023, State of the World's Cash

⁸ UNHCR, "Evaluation of UNHCR's Level 3 Regional Refugee Emergency Response to the Crisis in Ukraine", 2023.

⁹ Ground Truth Solution, 2023, Keep in touch with the people, perception of aid in Ukraine (Utrzymywanie kontaktu z ludźmi, postrzeganie pomocy w Ukrainie).

Kluczowy wniosek 3: Wsparcie CWG dla sektorowych CVA było ogólnie słabsze, a powiązania między CWG a klastrami nie są optymalne dla wspierania CVA.

Z uwagi na to, że zasoby CWG koncentrowały się na MPCA, Grupa poświęciła mniej uwagi zapewnieniu wytycznych dotyczących sektorowych CVA. Wykorzystanie CVA przez klaster jest zwykle niedostatecznie wykorzystywane, co przyczyniło się do działań w Ukrainie, które są nadal silnie ukierunkowane na pomoc rzeczową, pomimo bardzo sprzyjających warunków.

Optymalizacja relacji między wielosektorową i sektorową pomocą pieniężną wymagałaby zarówno silniejszej koordynacji wielosektorowej pomocy pieniężnej, jak i większej gotowości organizacji i klastrów do traktowania MPCA jako ważnego narzędzia zaspokajania potrzeb sektorowych (niezbędnej, ale niewystarczającej formy pomocy). Podmioty zajmujące się pomocą pieniężną powinny być bardziej zaangażowane w wyjaśnianie czym jest MPCA oraz we współpracę z klastrami/sektorami (za pośrednictwem ICCG/ISSG) w celu osiągnięcia porozumienia co do tego, jaką część sektorowej pomocy rzeczowej lub CVA mogłaby ona zastąpić.

Słaby związek między MPCA a sektorowymi środkami pieniężnymi wynika też częściowo z uznania przez niektóre klastry, że CWG działa jako "klaster MPCA" realizujący osobny program o odrębnych celach, a nie koordynujący MPCA jako interwencję, która zaspokaja różne potrzeby sektorowe. W celu zapewnienia większej spójności między sektorowymi CVA i MPCA kilka klastrów wezwało do bardziej aktywnego zaangażowania i wsparcia ze strony CWG, jednak twierdzi ona, że wysiłki w tym kierunku nie spotykają się z odpowiednim zaangażowaniem ze strony klastrów.

Kluczowy wniosek 4: Procesy usuwania duplikatów były znacznym sukcesem, pod warunkiem stosowania tych działań przez członków.

CWG w każdym kraju podjęła odpowiednie i wczesne działania na rzecz udostępniania danych i usuwania duplikatów. Wysiłki te okazały się skuteczne, na przykład w Rumunii wykryto do 10 000 duplikacji¹⁰, a w Polsce 30 000, co pozwoliło zoszczędzić ponad 100 mln USD. Działania na rzecz usuwania duplikatów nie są jednak konsekwentnie prowadzone przez członków, co zmniejsza skuteczność tych procesów. Na przykład w 2023 r. tylko dziesięć organizacji podpisało umowę o udostępnianiu danych w Rumunii, a dziewięć organizacji korzystało z systemu informacji o pomocy dla uchodźców (RAIS) w Polsce. Niektóre powody tego stanu rzeczy obejmują: i) rygorystyczne regulacje w zakresie ochrony danych osobowych (takich jak RODO w Unii Europejskiej), będące nowością dla niektórych organizacji, ii) czasochłonność, szczególnie dla podmiotów lokalnych i krajowych, iii) nieuwzględnienie sektorowych środków pieniężnych iv) nieuwzględnienie deduplikacji transgranicznej.

Kluczowy wniosek 5: Koordynacja środków pieniężnych jest w dużej mierze prowadzona przez większe organizacje, a LNAs nie uczestniczą równie aktywnie w podejmowaniu decyzji.

¹⁰ Stan na październik 2023 r. (według UNHCR KII)

Koordynacja środków pieniężnych ma charakter inkluzywny, ponieważ jest otwarta dla wszystkich podmiotów działających w tym zakresie, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. W CWG uczestniczą jednak głównie organizacje międzynarodowe, przy ograniczonym udziale podmiotów krajowych. Rozmówcy wskazywali na bariery językowe i niedostateczne zasoby, które ograniczają udział lokalnych organizacji (spotkania często odbywają się w języku angielskim, a LNAs nie mają zasobów, by w nich uczestniczyć). Ponadto z powodów pragmatycznych jedynie ograniczona liczba organizacji krajowych zajmuje się dystrybucją CVA i nie wszystkie mają chęć lub potrzebę aktywnego uczestnictwa. W celu zniwelowania tych barier dokumenty są udostępniane zdalnie (w większości przypadków w języku lokalnym), aby przynajmniej zapewnić równy dostęp do informacji.

Kluczowy wniosek 6: Wiele punktów wejścia utworzono w ramach programów ochrony socjalnej. Szereg wyzwań obecnych w każdym kraju uniemożliwia pełną integrację obu systemów.

We wszystkich krajach MPCA została zaprojektowana jako tymczasowa pomoc do momentu, gdy uchodźcy zaczną otrzymywać wsparcie ze strony państwa. Podjęto starania, aby dostosować CVA do programów ochrony socjalnej (SP) w miarę możliwości (kryteria kwalifikowalności, oparcie wartości transferu na krajowych MEB, itp.), jednak ambitne dążenie do pogodzenia tych dwóch systemów nie zostało jeszcze zrealizowane w żadnym z czterech krajów, mimo że systemy SP są w większości z nich dojrzałe i zróżnicowane, a CVA działa w ramach pomocy humanitarnej na dużą skalę i dysponuje odpowiednimi zasobami. Wyzwania w tym zakresie obejmują i) możliwość regularnego i konsekwentnego angażowania interesariuszy rządowych w CWG (szczególnie w Polsce, Rumunii i Ukrainie), ii) brak narzędzi i praktyk wśród aktorów pomocy humanitarnej, które umożliwiają im poruszanie się pomiędzy tymi dwoma systemami, iii) systemy SP, które nie są wystarczająco przygotowane do absorpcji uchodźców ze względu na ograniczone zasoby (zwłaszcza w Mołdawii).

Zalecenia na przyszłość

Koordynacja środków pieniężnych wiąże się z poważnym wysiłkiem i możliwościami, które pozwolą zmaksymalizować wykorzystanie CVA oraz wesprzeć działania w kierunku bardziej celowanego (uszczegółowionego) podejścia oraz lepszej integracji między wielofunkcyjną i sektorową pomocą pieniężną, a także dalszego zwiększania udziału LNAs i budowania silniejszych powiązań z ochroną socjalną.

Tabela 2 - Tabela zaleceń

Tematyka	Zalecenia
1. Wzmocnienie sektorowej koordynacji CVA	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie odpowiedzialności ICCG/ISSG za MPCA w ramach decyzji dotyczącej projekowania programu w celu zaspokojenia wielu potrzeb jednocześnie. • Zintensyfikowanie współpracy z klastrami w celu zrozumienia roli MPCA w zaspokajaniu potrzeb sektorowych.

	<ul style="list-style-type: none"> • Nakłonienie do szerszej refleksji na temat realistycznej roli, jaką CWG może odgrywać w kontekstach, w których CVA, a zwłaszcza MPCA, są znaczące.
<p>2. Odgrywanie aktywnej roli w kierowaniu harmonizacją pomocy humanitarnej CVA i ochrony socjalnej.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wyjaśnienie długoterminowej wizji i harmonogramu harmonizacji/tranzykcji pomiędzy humanitarną pomocą pieniężną a ochroną socjalną. • Konsekwentna współpraca z interesariuszami SP w celu zidentyfikowania obszarów w których można współdziałać (tworzyć mosty). • Podnoszenie świadomości wśród osób rządzących na temat udziału CVA w pomocy humanitarnej oraz sposobu, w jaki CVA może uzupełniać SP, zwłaszcza pomoc społeczną.
<p>3. Dalsze wspieranie szerszego udziału podmiotów lokalnych, zwłaszcza w miarę zmniejszania się zaangażowania organizacji międzynarodowych.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie korzyści dla LNAs za udział w koordynacji środków pieniężnych. • Podjęcie działań mających na celu budowanie potencjału LNAs oraz zapewnienie im zasobów (ludzkich) umożliwiających uczestnictwo i angażowanie się w koordynację środków pieniężnych. • Organizowanie spotkań i tworzenie dokumentów w języku lokalnym. • Zapewnienie stałego dostępu do informacji wszystkim zainteresowanym stronom.

KEY
AID
CONSULTING