

Швидкий аналіз координації грошової допомоги для реагування на ситуацію в Україні в Польщі, Україні, Румунії та Молдові

Регіональний підсумок

Підготовлено Key Aid Consulting для Комітету з надзвичайних ситуацій

Лютий 2024 року

Подяки

Авторами цієї статті є Елен Жюйяр та Полін Кост під керівництвом Шарлотти Хьюард з Секретаріату ОВК.

Висловлені думки належать команді Key Aid Consulting і не обов'язково відображають погляди ОВК. Відповідальність за думки, висловлені в цьому звіті, покладається виключно на авторів.

Автори хотіли б подякувати всім ключовим інформаторам за їхній час та ідеї.

Рекомендоване цитування: Г.Жюйяр, П.Кост. 2023. *Швидкий аналіз координації грошових коштів для реагування на ситуацію в Україні в Польщі, Україні, Румунії та Молдові. Регіональний підсумок.* ОВК

Абревіатури

CAG	Глобальна консультативна група з грошової допомоги
CBI TWG	Технічна робоча група з грошових інтервенцій
CVA	Грошова та ваучерна допомога (ГВД)
МФЧХ	Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця
KI	Ключовий інформатор
MEB	Мінімальні витрати, що покриваються
MPC	Багатоцільова грошова допомога (БГД)
RAIS	Інформаційна система допомоги біженцям
RCM	Модель координації роботи з біженцями
SSN	Мережі соціального захисту
ToR	Технічне завдання
ВПО	внутрішньо переміщені особи
CWG	робоча група з грошової допомоги (РГГД)

Вступ

Використовуючи проєкт ключових показників ефективності координації грошових потоків Глобальної консультативної групи з питань грошової допомоги (ГКГ) як орієнтир, DEC замовив чотири документи, щоб проаналізувати, якою мірою координація грошових потоків була (1) своєчасною та ефективною і (2) інклюзивною, прозорою та підзвітною в Румунії, Україні, Молдові та Польщі. Вони ґрунтуються на результатах 28 напівструктурованих інтерв'ю з ключовими інформантами, аналітичного огляду наявної літератури та 4 круглих столів на рівні країн, організованих у листопаді та грудні 2023 року за участю ключових зацікавлених сторін у сфері готівки.

Це резюме є регіональним оглядом ключових висновків, отриманих з чотирьох інформаційних документів, підготовлених для кожної країни. З повними версіями аналітичних записок по кожній країні можна ознайомитися тут.

Контекст

Завдяки унікально сприятливому середовищу¹ в Молдові, Польщі, Румунії та Україні, гуманітарне реагування там стало свідком найшвидшого і найбільшого в історії розширення грошових програм, що підкреслює важливість якісної координації грошових коштів. В Україні в рамках грошових програм було виплачено 1,7 мільярда доларів США в якості ГВД у період з лютого 2022 року по жовтень 2023 року, причому багатоцільова грошова допомога (БГД) склала 46% від загального обсягу Надзвичайної гуманітарної допомоги в Україні у 2022 році² і 23% від обсягу допомоги у 2023 році.³ У Молдові, Польщі та Румунії потреба у фінансуванні в рамках CVA склала 27% від регіональної потреби Регіонального плану реагування на потреби біженців на 2023 рік.⁴

Наведені нижче унікальні контекстні ідентифікатори вплинули на якість координації готівки в Молдові, Польщі, Румунії та Україні.

Таблиця 1 - Унікальні ідентифікатори контексту, що впливають на координацію готівки

1. Швидкість і масштаби кризи	За перші два місяці конфлікту понад 30 відсотків населення України були примусово переміщені, а до осені 2023 року 6 240 400 біженців залишили Україну ⁵ і 3 674 000 людей стали внутрішньо переміщеними особами. ⁶
2. Обмежений або відсутній гуманітарний слід	У Молдові, Польщі та Румунії не існувало попередньої структури з координації грошової допомоги, тоді як в Україні Робоча група з питань готівки грошової допомоги, створена у 2014 році, мала припинити свою діяльність до 2023 року.
3. Відносно добре фінансоване реагування	Збільшення обсягу готівки стало можливим завдяки відносно добре профінансованому гуманітарному реагуванню.
4. Зрілі системи соціального захисту	Усі чотири країни з певними варіаціями користуються досить різноманітними і зрілими системами соціального захисту (СЗ), що підкреслює важливість ролі РГК у створенні зв'язків між надзвичайною ситуацією та соціальним захистом (СЗ).
5. Високий рівень діджиталізації реагування	Завдяки високому рівню цифрової грамотності біженців та потужній існуючій інфраструктурі. На початку реагування координація також здійснювалася переважно онлайн, що заохочувало різноманітність, але негативно впливало на залученість.

¹ Характеризується високим рівнем прийняття CVA, високою цифровою грамотністю біженців та ВПО та потужною існуючою інфраструктурою

² УКГВ, 2022 рік, Україна Терміновий заклик з березня по грудень 2022 року.

³ УКГВ, 2023, План гуманітарного реагування в Україні на 2023 рік

⁴ УВКБ ООН, "Ситуаційний регіональний план щодо біженців в Україні", 2023.

⁵ УВКБ ООН, 2023, Портал оперативних даних: Ситуація в Україні. Доступно 12 жовтняth 2023

⁶ МОМ, 2023, Матриця відстеження переміщень, Україна. Доступно 10 листопадаth 2023

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

Ключовий висновок 1: РГГД (CWG) були створені з нуля або своєчасно та ефективно переформатовані.

Масштаб і своєчасність грошової допомоги отримали широке визнання.⁷ Координація грошової допомоги, безсумнівно, сприяла цьому успіху, оскільки Координаційні робочі групи були створені з нуля в усіх країнах, що приймають біженців (Молдова, Польща та Румунія), а в Україні вони швидко переключилися на роботу в перші місяці кризи. Факторами успіху стали: i) високий рівень пріоритетності реагування з боку ключових гуманітарних організацій, ii) сильне лідерство і підтримка чіткого підходу "спочтаку грошова допомога" iii) потужна інфраструктура, яка сприяла координації. РГГД у Румунії дещо повільніше запрацювала через складність загальної архітектури координації та через те, що ця країна є порівняно менш пріоритетною.⁸

Ключовий висновок 2: РГГД загалом ефективно надавали рекомендації щодо УКПД.

У 2022 та 2023 роках РГГД передусім зосередили свою підтримку на багаточільовій грошовій допомозі (БГД, англ. MPCSA). Така увага зумовлена i) відносною важливістю БГД у реагуванні (наприклад, 46% від загального обсягу Надзвичайної допомоги Україні у 2022 році та 23% від обсягу допомоги у 2023 році) та ii) фактичною позицією РГГД як органу, що координує діяльність з БГД. Така підтримка була ефективною. Незважаючи на велику кількість організацій, які надавали допомогу, відповідь була загалом добре скоординованою: швидко узгоджувалися суми переказів, допомога не дублювалася, а реципієнти висловили високий ступінь задоволеності як БГД, так і допомогою в цілому.⁹

Для підтримки БГД, РГГД розробила спільні інструменти, такі як інструменти PDM, Спільний моніторинг ринку тощо. Незважаючи на відмінності між країнами, такі інструменти були досить швидко надані членам РГГД і визнані технічно обґрунтованими. Це особливо помітно, оскільки, на відміну від секторних кластерів, інструменти та системи яких пройшли стадію підтвердження концепції за останні 30 років, РГГД довелося працювати над розробкою, пілотуванням та прийняттям своїх інструментів та систем у розпал масштабного реагування на кризу. Зокрема, в Україні деякі з цих спільних процесів створюють напруженість, що підкреслює необхідність подальшого (відновлення) довіри між її членами.

⁷ Наприклад: ЮНІСЕФ, 2023, Оцінка реагування ЮНІСЕФ на приплив біженців з України. УВКБ ООН, 2023, Оцінка регіонального реагування УВКБ ООН на кризу в Україні на рівні 3 у зв'язку з надзвичайною ситуацією з біженцями. HPG, 2023, Незалежний огляд "Великої угоди" та оперативний експертний огляд в Україні (готується до друку) в CALP, 2023, Стан грошових коштів у світі.

⁸ УВКБ ООН, "Оцінка регіонального реагування УВКБ ООН на надзвичайну ситуацію з біженцями 3-го рівня на кризу в Україні", 2023.

⁹ Ground Truth Solution, 2023, Тримайте зв'язок з людьми, сприйняття допомоги в Україні

Ключовий висновок 3: Підтримка РГГД секторальної грошової та ваучерної допомоги (ГВД) була загалом слабшою, а зв'язки між РГГД та кластерами не є оптимальними для підтримки ГВД

Оскільки ресурси РГГД були зосереджені на багатоцільовій грошовій допомозі (БГД), РГГД приділяла менше уваги наданню рекомендацій щодо секторальної ГВД. БГД у кластерах, зазвичай, недостатньо використується, що призвело до того, що в Україні, незважаючи на дуже сприятливе середовище, гуманітарне реагування все ще значною мірою орієнтоване на надання допомоги в натуральній формі. Оптимізація взаємозв'язку між міжсекторальною та секторальною грошовою допомогою призведе до посилення міжсекторальної координації грошової допомоги, а також до того, що організації та кластери будуть більш охоче розглядати БГД як важливий інструмент для задоволення секторальних потреб (необхідна, але недостатня форма допомоги). Суб'єкти, що надають грошову допомогу, повинні бути більш залучені до роз'яснення того, що таке багатоцільова грошова допомога (БГД), і працювати з кластерами/секторами (через міжкластерну координаційну групу (ICCG/ISSG)), щоб досягти згоди щодо того, яку частку секторальної допомоги в натуральній формі або у вигляді секторальної грошової та ваучерної допомоги (ГВД) вона може замінити.

Слабкий взаємозв'язок між БГД та секторальними грошовими коштами також частково пояснюється тим, що деякі кластери вважають, що РГГД працює як "кластер багатоцільової грошової допомоги", який реалізує окрему програму з окремими цілями, а не координує БГД як інтервенцію, що відповідає різним галузевим потребам. Кілька кластерів закликали до більш активного залучення та підтримки з боку РГГД для забезпечення більшої узгодженості між секторальними програмами грошової та ваучерної допомоги та багатоцільовою грошовою допомогою, проте РГГД стверджує, що зусилля, спрямовані на досягнення цієї мети, не супроводжуються відповідною участю з боку кластерів.

Ключовий висновок 4: Процеси дедуплікації досягли значних успіхів, але вони є ефективними лише настільки, наскільки члени РГГД дотримуються їх.

Відповідні зусилля з обміну даними та усунення дублювання були започатковані РГК у кожній країні на ранніх етапах. Ці зусилля виявилися успішними, наприклад, у Румунії було виявлено до 10 000 дублікацій¹⁰, 30 000 у Польщі та заощаджено понад 100 млн доларів США в Україні. Члени організації не завжди послідовно застосовують заходи з усунення дублювання, що знижує їхню ефективність. Наприклад, лише десять організацій підписали угоду про обмін даними в Румунії, а дев'ять організацій використовували платформу RAIS у Польщі у 2023 році. Деякі причини включають: i) новизну для деяких організацій в орієнтуванні в суворій нормативній базі щодо захисту даних (наприклад, GDPR в Європейському Союзі), ii) багато часу, особливо для місцевих і національних суб'єктів, iii) неврахування секторальних коштів і iv) неврахування транскордонного дублювання.

¹⁰ Станом на жовтень 2023 року (за даними УВКБ ООН KII)

Ключовий висновок 5: Координацію грошових потоків здебільшого здійснюють великі організації, тоді як місцеві/національні організації не беруть такої активної участі в ухваленні рішень.

Координація готівки є інклюзивною, оскільки вона відкрита для всіх учасників готівкового сектору на національному та міжнародному рівнях. Однак у засіданнях РГК беруть участь переважно міжнародні організації, а національні організації мають обмежене членство. Респонденти повідомили про мовні та ресурсні бар'єри, що пояснюють обмежену участь місцевих організацій (зустрічі часто проводяться англійською мовою, а місцеві органи влади не мають ресурсів для участі в них). Більш прагматично, існує також обмежена кількість національних організацій, які поширюють ПТВ, і не всі з них мають бажання або потребу брати активну участь. Щоб збалансувати ці бар'єри, документи доступні онлайн (і в більшості випадків місцевою мовою), щоб забезпечити, як мінімум, рівний доступ до інформації.

Ключовий висновок 6: Багато точок взаємодії було створено з програмами соціального захисту. Низка проблем у кожній країні перешкоджає повній інтеграції обох систем.

В усіх країнах ГПДБ була розроблена як тимчасова допомога до того часу, поки біженці або ВПО не зможуть почати отримувати державну підтримку. Було докладено зусиль, щоб узгодити ГВД зі схемами соціальної підтримки, де це можливо (критерії прийнятності, визначення вартості трансферту на основі національного МEB тощо), але прагнення узгодити ці дві системи ще не реалізувалося в жодній з чотирьох країн, незважаючи на те, що системи соціальної підтримки є здебільшого зрілими і різноманітними, а гуманітарна ГВД є масштабною і добре забезпеченою ресурсами. Виклики включають: i) можливість регулярно і послідовно взаємодіяти з урядовими зацікавленими сторонами в рамках РГГД (особливо в Польщі, Румунії та Україні), ii) брак інструментів і практик серед гуманітарних організацій, які б дозволяли їм здійснювати навігацію між двома системами, і iii) недостатня підготовленість систем надання притулку до прийому біженців через обмеженість ресурсів (особливо в Молдові).

Рекомендації на майбутнє

Попереду у координації грошової допомоги є значні зусилля та можливості, спрямовані на максимальне використання ГВД та підтримку реакції на поворот до більш деталізованого підходу та кращої інтеграції між багатоцільовими та галузевими грошовими коштами, подальше розширення участі ОМС та налагодження міцніших зв'язків з системою соціального захисту населення.

Таблиця 2 - Таблиця рекомендацій

Тема	Рекомендації
1. Посилити галузеву координацію грошової та ваучерної допомоги	<ul style="list-style-type: none">Забезпечити відповідальність міжкластерної координаційної групи (ICCG/ISSG) за багатоцільову грошову допомогу як

	<p>програмне рішення, що задовольняє одразу декілька потреб потраждалого населення.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Активізувати спільні зусилля з кластерами щодо розуміння ролі БГД у задоволенні галузевих потреб. • Спонукувати до ширших роздумів про реалістичну роль, яку може відігравати РГГД у контекстах, де грошова і ваучерна допомога і, особливо, багатоцільова грошова допомога є важливими.
<p>2. Відігравати активну роль в управлінні гармонізацією гуманітарної грошової та ваучерної допомоги та соціального захисту</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Уточнити довгострокове бачення та графік гармонізації/переходу між гуманітарною допомогою та соціальним захистом. • Послідовно взаємодіяти із зацікавленими сторонами (стейкхолдерами) Соціальної допомоги, щоб визначити, які зв'язки і де можна налагодити між двома видами допомоги. • Підвищити обізнаність урядів про те, який внесок може зробити гуманітарна грошова та ваучерна допомога і як вона може доповнити соціальну політику і, зокрема, соціальну підтримку.
<p>3. Продовжувати підтримувати ширшу участь місцевих акторів, особливо у зв'язку з тим, що залучення міжнародних організацій починає зменшуватися.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечити, щоб місцеві та національні організації отримували вигоду від участі в Робочій групі з грошової допомоги. • Проведення заходів з розбудови потенціалу для місцевих та національних організацій та забезпечення їх (людськими) ресурсами для участі в координації грошової допомоги. • Проведення зустрічей та підготовка документів місцевою мовою. • Забезпечити постійний доступ до інформації для всіх зацікавлених сторін.

KEY
AID
CONSULTING