

O reflecție rapidă privind coordonarea asistenței în numerar în cadrul răspunsului la criza umanitară din Ucraina în Polonia, Ucraina, România și Moldova

O sinteză regională

Elaborat de Key Aid Consulting pentru Comitetul pentru situații de urgență în caz de dezastre

Februarie 2024

Mulțumiri

Această sinteză a fost realizată de Helene Juillard și Pauline Coste sub îndrumarea lui Charlotte Heward de la Secretariatul DEC.

Opiniile exprimate sunt cele ale echipei Key Aid Consulting și nu reflectă în mod necesar punctul de vedere al DEC. Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în acest raport revine exclusiv autorilor.

Autorii ar dori să mulțumească tuturor informatorilor-cheie pentru timpul și opiniile acordate.

Citare sugerată: H.Juillard, P.Coste. 2023. *Reflecție rapidă asupra coordonării numerarului pentru răspunsul din Ucraina în Polonia, Ucraina, România și Moldova. Rezumat regional.* DEC

Acronime (engleză)

CAG	Grupul consultativ global pentru numerar
CBI TWG	Grupul de lucru tehnic pentru intervenții bazate pe numerar (CBI TWG)
CVA	Asistență în numerar și cu vouchere
IFRC	Federația Internațională a Societăților de Cruce Roșie și Semilună Roșie
KI	Informator cheie
MEB	Cheltuieli minime de bază
MPC	Asistență multifuncțională în numerar
RAIS	Sistemul de informații privind asistența pentru refugiați
RCM	Model de coordonare a refugiaților
SSN	Plase de siguranță socială
ToRs	Termeni de referință

Introducere

Utilizând drept îndrumare propunerea de indicatori cheie de performanță pentru coordonarea asistenței în numerar, elaborați de Grupul consultativ global pentru asistența în numerar (CAG), DEC a solicitat realizarea a patru studii pentru a analiza măsura în care coordonarea asistenței în numerar a fost (1) oportună și eficientă, precum și (2) incluzivă, transparentă și responsabilă în România, Ucraina, Moldova și Polonia. Aceste studii se bazează pe 28 de interviuri semi-structurate cu informatori-cheie, pe o analiză documentară a literaturii disponibile și pe 4 mese rotunde organizate în noiembrie și decembrie 2023 la nivel de țară cu principalele părți interesate de asistența în numerar.

Acest rezumat reprezintă o prezentare generală a principalelor constatări de la nivelul regional derivate din cele patru documente informative elaborate pentru fiecare țară.

Context

Datorită unui mediu deosebit de favorabil¹ în Moldova, Polonia, România și Ucraina, acest răspuns umanitar a fost martorul celei mai rapide și mai mari extinderi din istorie a programelor de distribuire a asistenței în numerar, accentuând importanța unei coordonări de calitate a acestui proces. În Ucraina, asistența programatică în numerar a reprezentat 1,7 miliarde de dolari SUA sub formă de asistență în numerar și vouchere (CVA) între lunile februarie 2022 și octombrie 2023, asistență multifuncțională (MPCA) în numerar, reprezentând 46% din totalul disbursat apelului de urgență pentru Ucraina din 2022² și 23% din apelul pentru 2023.³ În Moldova, Polonia și România, cerințele de finanțare CVA au reprezentat 27 la sută din cerința regională a Planului regional de răspuns la criza refugiaților din 2023.⁴

Identificatorii unici de context de mai jos au influențat calitatea coordonării asistenței în numerar în Moldova, Polonia, România și Ucraina.

Tabelul 1 - Identificatori unici de context care influențează coordonarea asistenței în numerar

1. Viteza și amploarea crizei	În primele două luni de conflict, peste 30% din populația Ucrainei a fost strămutată prin constrângere, iar până în toamna anului 2023, 6.240.400 de refugiați părăsise deja Ucraina ⁵ , iar 3.674.000 de persoane fusesse strămutate în interiorul țării. ⁶
2. Amprenta umanitară limitată sau inexistentă	În Moldova, Polonia și România nu a existat nicio structură de coordonare a asistenței în numerar, în timp ce în Ucraina, Grupul de Lucru pentru asistența în numerar, creat în 2014, trebuia să se retragă treptat până în 2023.
3. Un răspuns relativ bine finanțat	Extinderea plăților în numerar a fost facilitată de un răspuns relativ bine finanțat.
4. Sisteme mature de protecție socială	Toate cele patru țări beneficiază, cu o anumită variație, de existența unor sisteme de protecție socială (PS) destul de diverse și mature, ceea ce evidențiază importanța rolului Grupului de Lucru pentru protecția socială în crearea de conexiuni între CVA de urgență și sistemul de protecție socială.
5. Nivel ridicat de digitalizare a răspunsului	Datorită nivelului ridicat de alfabetizare digitală a refugiaților și a infrastructurii puternice existente, și coordonarea s-a desfășurat în principal online la începutul răspunsului, ceea ce a încurajat diversitatea, dar a afectat implicarea.

¹ Caracterizată de un nivel ridicat de acceptare a CVA, de un nivel ridicat de alfabetizare digitală a refugiaților și de infrastructuri existente puternice.

² OCHA, 2022, Apel de urgență pentru Ucraina, martie - decembrie 2022.

³ OCHA, 2023, Planul de răspuns umanitar pentru Ucraina 2023.

⁴ UNHCR, "Planul regional privind situația refugiaților în Ucraina", 2023.

⁵ UNHCR, 2023, Portalul de date operaționale: Situația din Ucraina. Accesat la 12 octombrieth 2023

⁶ OIM, 2023, Displacement Tracking Matrix, Ucraina. Accesat la 10 noiembrieth 2023

Constatări-cheie

Constatarea-cheie 1: Grupurile de lucru pentru asistență în numerar au fost înființate de la zero sau au suferit o schimbare de direcție în timp util și în mod eficient.

Amplourea și promptitudinea asistenței în numerar sunt recunoscute la scară largă.⁷ Coordonarea asistenței în numerar a contribuit, fără îndoială, la acest succes, prin grupurile de lucru pentru asistență în numerar care au fost înființate de la zero în toate mediile de refugiați (Moldova, Polonia și România), și redirișări rapide ale situației din Ucraina în primele luni ale crizei. Factorii de succes includ: i) răspunsul la criza umanitară a fost considerat o prioritate majoră de către principalele organizații umanitare, ii) o coordonare solidă și o abordare clară, bazată în primul rând pe asistența în numerar, susținută de iii) infrastructuri puternice care au facilitat coordonarea. Înființarea grupului de lucru pentru asistență în numerar în România a fost oarecum mai lentă, ca urmare a complexității arhitecturii generale de coordonare și a faptului că aceasta reprezintă o țară cu o prioritate relativ mai mică.⁸

Constatarea-cheie 2: În general, grupurile de lucru au fost eficace în furnizarea de orientări legate de asistența multifuncțională în numerar (MPCA).

În 2022 și 2023, grupurile de lucru și-au concentrat sprijinul în primul rând asupra MPCA. Aceasta se datorează i) importanței relative acordate MPCA în cadrul răspunsului la criza umanitară (de exemplu, 46% din totalul Apelului de urgență pentru Ucraina din 2022 și 23% din apelul din 2023) și ii) poziției de facto a grupului de lucru pentru asistența în numerar drept organism de coordonare a MPCA. Acest tip de sprijin a fost eficient. În pofida numărului mare de organizații care oferă MPCA, răspunsul la criza umanitară a fost, la general, bine coordonat: prețurile de transfer au fost armonizate rapid, dublarea asistenței a fost eliminată, iar beneficiarii au exprimat un grad ridicat de satisfacție față de MPCA și față de asistență în general.⁹

Pentru a sprijini MPCA, grupul de lucru pentru asistență în numerar a elaborat instrumente comune, precum sunt următoarele: monitorizarea post-distribuție, monitorizarea comună a pieței etc. Deși există diferențe între țări, aceste instrumente au fost puse destul de rapid la dispoziția membrilor grupului de lucru și au fost considerate adecvate din punct de vedere tehnic. De remarcat este faptul că spre deosebire de grupurile sectoriale, ale căror instrumente și sisteme au trecut etapa de confirmare a viabilității conceptului în ultimii 30 de ani, grupul de lucru pentru asistență în numerar

⁷ De exemplu: UNICEF, 2023, Evaluation of UNICEF's response to support the influx of refugees from Ukraine. UNHCR, 2023, Evaluarea răspunsului regional de urgență pentru refugiați de nivel 3 al UNHCR la criza din Ucraina. HPG, 2023, Grand Bargain Independent Review and Operational Peer Review in Ukraine (în curs de publicare) în CALP, 2023, State of the World's Cash's

⁸ UNHCR, "Evaluarea răspunsului regional de urgență al UNHCR de nivel 3 pentru refugiați la criza din Ucraina", 2023.

⁹ Soluția Ground Truth, 2023, Păstrați legătura cu oamenii, percepția ajutorului în Ucraina

a trebuit să depună eforturi pentru a elabora, testa și adopta instrumentele și sistemele în toată lumea în răspuns la o criză de amploare. În special în Ucraina unele dintre aceste procese comune au creat tensiuni care accentuează necesitatea de a (re)construi în continuare încrederea între membrii săi.

Constatarea-cheie 3: Sprijinul acordat de grupul de lucru pentru asistența sectorială în numerar a fost per ansamblu mai slab, iar conexiunile dintre grupul de lucru pentru asistență în numerar și clusterul nu sunt optime pentru a sprijini CVA.

Întrucât resursele grupului de lucru s-au concentrat asupra MPCA, acesta a acordat mai puțină atenție furnizării instrucțiunilor pentru CVA sectoriale. Utilizarea CVA de către grupul sectorial pare a nu fi suficient de exploatată, fapt care a contribuit, în Ucraina, la un răspuns care rămâne încă puternic axat pe ajutoare în natură, în ciuda unui mediu favorabil.

Optimizarea relației dintre asistența în numerar multisectorială și sectorială ar presupune atât o mai bună coordonare multisectorială a banilor în numerar, cât și o mai mare disponibilitate a organizațiilor și a grupurilor pentru a aborda MPCA drept un instrument important pentru a răspunde nevoilor sectoriale (o formă de asistență necesară, dar nu și suficientă). Organizațiile care oferă numerar ar trebui să se implice mai activ pentru a oferi explicații despre ce reprezintă MPCA și să colaboreze cu grupurile/sectoarele (ICCG/ISSG) pentru a ajunge la un acord cu privire la partea de asistență sectorială în natură sau CVA pe care ar putea să o înlocuiască.

Slaba relație dintre MPCA și asistența sectorială în numerar se mai datorează, în parte, percepției unor clusteruri că grupul de lucru pentru asistența în numerar ar funcționa drept un "grup MPCA", care realizează un program distinct cu obiective distincte, în loc de a coordona MPCA drept o intervenție care răspunde diferitelor nevoi sectoriale. Mai multe grupuri au solicitat un angajament și un sprijin mai activ din partea grupului de lucru pentru asistența în numerar pentru a asigura o mai bună coerență între CVA sectorială și MPCA, însă grupul de lucru pentru asistența în numerar susține că eforturile în această direcție nu se bucură de un angajament corespunzător din partea clusterelor.

Constatarea-cheie 4: Procesele de dedublare au înregistrat un succes considerabil, dar sunt utile doar în măsura în care membrii aderă la acestea.

În fiecare țară, grupul de lucru pentru asistența în numerar a depus eforturi relevante și timpurii pentru partajarea și dedublarea datelor. Eforturile s-au dovedit a fi încununat de succes, de exemplu, depistând până la 10 000 de duplicări în România¹⁰, 30 000 în Polonia și economisind peste 100 de milioane de dolari în Ucraina. Eforturile de dedublare nu sunt realizate în mod consecvent de către membri, ceea ce reduce eficacitatea acestora. De exemplu, doar zece organizații au semnat un acord de partajare a datelor în România și nouă organizații au utilizat platforma RAIS în Polonia în 2023. Printre motive se numără: i) noutatea pentru unele organizații de a naviga un cadru de reglementare puternic privind protecția datelor (cum ar fi GDPR în Uniunea

¹⁰ Începând cu octombrie 2023 (conform UNHCR KII)

Europeană), ii) faptul că durează prea mult timp, în special pentru actorii locali și naționali, iii) faptul că nu include asistența sectorială în numerar și iv) faptul că nu include dedublarea transfrontalieră.

Constatarea-cheie 5: Coordonarea asistenței în numerar este determinată în mare măsură de organizațiile mai mari, iar autoritățile naționale locale (ANL) nu participă la fel de activ la procesul decizional.

Coordonarea asistenței în numerar este una incluzivă în sensul că este deschisă tuturor actorilor din domeniu de la nivelele național și internațional. Cu toate acestea, din grupul de lucru pentru asistență în numerar fac mai mult parte organizațiile internaționale, iar numărul organizațiilor naționale este unul redus. Persoanele intervievate au raportat bariere lingvistice și de resurse pentru a explica participarea locală limitată (ședințele sunt adesea ținute în limba engleză, iar ANL nu dispun de resursele necesare pentru a participa la acestea). Mai exact, există, de asemenea, un număr limitat de organizații naționale care distribuie CVA și nu toate doresc sau au nevoie să participe în mod activ. Această barieră este contrabalansată de existența documentelor accesibile online (și, în majoritatea cazurilor, în limba locală) pentru a asigura, cel puțin, un acces egal la informații.

Constatarea-cheie 6: Au fost create multe puncte de intrare în programele de protecție socială. O serie de provocări din fiecare țară împiedică integrarea deplină a celor două sisteme.

În toate țările, MPCA a fost concepută drept un tip de asistență temporară până în momentul în care refugiații vor începe să primească sprijin din partea statului. S-au depus eforturi pentru a alinia CVA la sistemele de protecție socială acolo unde a fost posibil (criterii de eligibilitate, fundamentarea prețurilor de transfer pe MEB național etc.). Însă intenția de a reconcilia cele două sisteme nu a fost încă materializată în niciuna dintre cele patru țări, în ciuda faptului că sistemele de protecție socială sunt în mare parte evaluate și diverse, iar asistența umanitară în numerar și cu vouchere este acordată la scară largă și dispune de resurse suficiente. Printre provocări se numără și i) posibilitatea de implicare în mod regulat și consecvent cu părțile interesate din guvern în cadrul grupului pentru asistența în numerar (în special în Polonia, România și Ucraina), ii) lipsa instrumentelor și a practicilor de navigare între cele două sisteme în rândul actorilor umanitari și iii) sisteme de protecție socială insuficient de pregătite, din cauza resurselor limitate (în special în Moldova), de absorbție a numărului de refugiați.

Recomandări pentru viitor

În viitorul apropiat, coordonarea asistenței în numerar va face față unor eforturi și oportunități majore pentru a maximiza utilizarea CVA și pentru a sprijini răspunsul la criza umanitară pentru a se orienta către o abordare mai granulară și o mai bună integrare a resurselor multifuncționale și sectoriale în numerar, pentru a spori în continuare participarea ANL și pentru a stabili conexiuni mai puternice cu sistemul de protecție socială.

Tabelul 2 - Tabelul de recomandări

Tema	Recomandări
1. Consolidarea coordonării sectoriale a CVA	<ul style="list-style-type: none">• Asigurați-vă că ICCG/ISSG utilizează MPCA drept o decizie în conceptualizarea programelor pentru a satisface simultan mai multe nevoi.• Intensificați eforturile adresate clusterelor pentru a înțelege rolul MPCA în îndeplinirea nevoilor sectoriale.• Propuneți o reflecție mai amplă asupra rolului realist pe care-l poate avea grupul de lucru pentru asistența în numerar în contexte în care CVA și, în special, MPCA au o semnificație majoră.
2. Deținerea unui rol activ în ghidarea armonizării CVA umanitare și a protecției sociale	<ul style="list-style-type: none">• Clarificați viziunea pe termen lung și calendarul de armonizare/tranziție de la ajutoarele umanitare în numerar spre protecția socială.• Asumați-vă un angajament continuu cu părțile interesate din cadrul sectorului protecție socială pentru a identifica domeniile în care se pot stabili conexiuni.• Creșteți gradul de sensibilizare al guvernelor cu privire la contribuția pe care o poate aduce CVA umanitară și la modul în care aceasta poate completa sistemul de protecție socială și, în special, asistența socială.
3. Sprijinirea continuă a unei participări mai ample a actorilor locali, în special pe măsură ce implicarea organizațiilor internaționale se diminuează.	<ul style="list-style-type: none">• Asigurați-vă că există beneficii pentru ANL în asistarea și participarea la procesul de coordonare a asistenței în numerar.• Inițiați activități de consolidare a capacităților ANL și asigurați-vă că acestea dispun de resurse (umane) pentru a participa și a se implica în coordonarea asistenței în numerar.• Organizați ședințe și elaborați documente în limba locală.• Asigurați accesul continuu la informații pentru toate părțile interesate.

KEY
AID
CONSULTING