

Швидкий аналіз координації грошової допомоги для реагування на надзвичайну ситуацію в Україні

Інформаційний документ для України

Підготовлено Key Aid Consulting для Комітету з надзвичайних ситуацій

Лютий 2024 року

Подяки

Ця стаття була написана Елен Жюйяр за сприяння Дмитра Кондратенка.

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 їх час та ідеї.

Абревіатури

ААР	Підзвітність перед постраждалим населенням
ВВ	Будівельні блоки (Програмне забезпечення для дедуплікації допомоги)
ГКГ	Глобальна консультативна група з грошової допомоги (CAG)
ССД	Мережа співробітництва щодо питань надання грошової допомоги, Collaborative Cash Delivery Network (CCD) (Collaborative Cash Delivery Network)
ГВД	Грошова та ваучерна допомога (CVA)
РГГД	Робоча група з грошової допомоги (Cash Working Group)
НСТ	Гуманітарна команда в країні
НРР	План гуманітарного реагування
МПК	Міжвідомчий постійний комітет
МОМ	Міжнародна організація з міграції
МККГ	Міжкластерна координаційна група
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
МНУО	Міжнародна неурядова організація
МінСК	Мінімальний споживчий кошик
БГД	Багатоцільова грошова допомога (MPCSA)
Л/НА	Місцева чи національна організація
РДМ	Пост-дистрибуційний моніторинг
ГК	Координатор з гуманітарних питань, гуманітарний координатор ООН в Україні
СЗ	Соціальний захист
ТЗ	Технічне завдання
WFP	Всесвітня продовольча програма

3 лютого 2022 року Україна та сусідні країни стикаються з гуманітарною кризою безпрецедентного масштабу, яка є однією з найбільш швидкозростаючих криз, що спостерігалися за останнє десятиліття, і найбільшою в Європі з часів закінчення Другої світової війни. Станом на квітень 2022 року понад 30 відсотків населення України були вимушено переміщені, а станом на жовтень 2023 року 6 240 400 українців стали біженцями¹ та 3 674 000 - внутрішньо переміщеними особами.²

З огляду на потреби, вразливість і можливості, гуманітарна спільнота в Україні визначила грошові виплати як пріоритетний і стандартний спосіб реагування на потреби людей, які постраждали від кризи, де це можливо. Це призвело до найшвидшого і найбільшого в історії розширення програм грошових виплат, що ще більше підкреслило важливість якісної координації грошових виплат.

Використовуючи ключові показники ефективності координації грошових потоків Глобальної консультативної групи з питань грошової допомоги (ГКГ) як орієнтир, у цьому документі проаналізовано, якою мірою координація грошових потоків була (1) своєчасною та ефективною, а також (2) інклюзивною, прозорою та підзвітною. Він ґрунтується на результатах 28 напівструктурованих інтерв'ю з ключовими інформантами, аналітичного огляду наявної літератури та круглого столу, організованого 11 грудня 2023 року за участю ключових зацікавлених сторін у сфері грошової допомоги.

I. Контекст

У 2023 році в Україні широко використовувалася грошова допомога там, де це було контекстуально та операційно доцільно. Багатоцільова грошова допомога (БГД) становила 46%, тобто найбільшу частку в рамках Надзвичайного заклику для України 2022 року - 1,72 млрд доларів США із загальної суми фінансування в 3,9 млрд доларів США³ та значну частку (24%) в рамках Плану гуманітарного реагування 2023 року - 959 млн доларів США⁴.

Нижче описано декілька унікальних контекстних ідентифікаторів, які вплинули на ефективність та підзвітність координації грошової допомоги, хоча вони не є вичерпними:

Координація грошової допомоги має велике значення: Україна є державою, де координація грошової допомоги має велике значення, по-перше, через масштаби реагування та частку грошової та ваучерної допомоги (ГВД) у ньому; по-друге, через новизну моделі координації грошової допомоги, яка була затверджена одночасно⁵ з початком реагування в Україні.

Швидке, широкомасштабне реагування завдяки високому рівню ресурсів та надзвичайно сприятливому середовищу з найшвидшим і найбільшим в історії розширенням грошових

¹ УВКБ ООН, "Портал оперативних даних: Ситуація в Україні", 2023. Доступно 12 жовтня 2023

² МОМ, 2023, Матриця відстеження переміщень, Україна. Доступно 10 листопада 2023 року.

³ Управління ООН з координації гуманітарних питань, "План гуманітарного реагування в Україні на 2024 рік". Доступно 11 листопада 2023 р.

⁴ Управління ООН з координації гуманітарних питань, "План гуманітарного реагування в Україні на 2023 рік". Доступно 11 листопадаth, 2023

⁵ Модель координації грошової допомоги IASC, "Модель координації грошової допомоги", березень 2022 року.

програм, з використанням понад 1,8 мільярда доларів США⁶ на грошову та ваучерну допомогу в період з лютого 2022 року по листопад 2023 року.

Попередній досвід обмеженого гуманітарного реагування. До лютого 2022 року і розширення масштабів реагування міжнародну гуманітарну допомогу планувалося поступово припинити до 2023 року на територіях, підконтрольних українському уряду.⁷ Робочу групу з питань грошової допомоги, створену у 2014 році, також планувалося згорнути. Тому гуманітарній спільноті довелося швидко переорієнтуватися, щоб розширити масштаби своєї діяльності.

Зріла система соціального захисту (СЗ), яка довела свою життєздатність, продовжуючи надавати допомогу широкому колу населення протягом цього періоду. Сімдесят три відсотки довоєнного населення отримували щонайменше одну виплату в рамках СЗ,⁸ а з березня 2022 року уряд збільшив соціальну допомогу тим, хто найбільше постраждав від війни.⁹ Високий рівень ефективного охоплення населення СЗ створює можливості для доповнення гуманітарної допомоги, незважаючи на те, що, за повідомленнями, рівень виплат є недостатнім.¹⁰

Робоча група з питань грошової допомоги в Україні (РГГД) та її структура

Відповідно до моделі грошової координації МПК 2022 року, Офіс гуманітарного Координатора ООН в Україні є непрограмним співголовою РГГД, а Міжнародна організація з міграції (МОМ) та Український Червоний Хрест - двома програмними співголовами. Станом на грудень 2023 року у складі РГГД працювали чотири різні тематичні робочі групи: Група з питань аналізу доцільності допомоги у грошовій формі та у формі ваучерів (ГВД); Група із питань реєстрації, запобігання дублюванню та функціональної сумісності; Група з питань інклюзивності, гендерних особливостей, питань гендерно зумовленого насильства та підзвітності перед постраждалим населенням (ІГГП), Група з питань соціального захисту; а також Група з аналізу реагування і таргетування для надання допомоги, як показано на рисунку нижче. Були створені й інші робочі групи, але вони вже не працюють.¹¹

РГГД створила Координаційний хаб РГГД (і дві робочі групи з питань надзвичайних ситуацій та комунікації) у м. Дніпро, яка охоплює 11 областей¹² і регулярно проводить децентралізовані засідання у Харкові та на півдні (у Миколаєві та Одесі).

⁶ Дані від спеціаліста з інформаційного менеджменту РГГД

⁷ УКГП ООН, 2023, План гуманітарного реагування в Україні на 2023 рік.

⁸ МОП, 2021, Світова доповідь про соціальний захист 2020-22.

⁹ СТААР, 2022, Україна: Профіль країни у сфері соціального захисту для реагування на кризу в Україні.

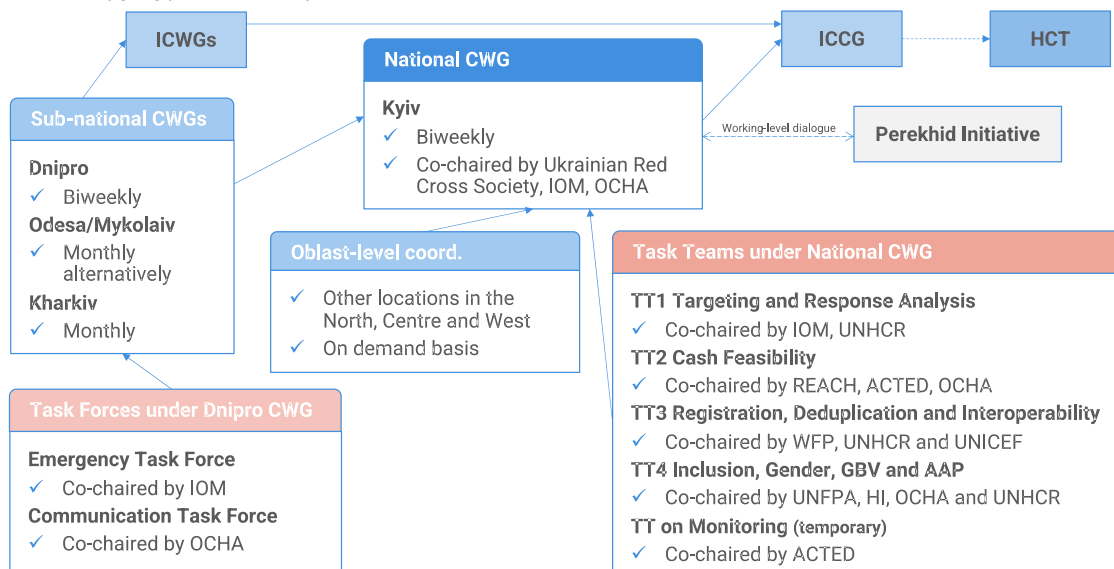
¹⁰ PeReHid, 2024, Аналіз ситуації

¹¹ Були створені додаткові цільові групи (ЦГ), які згодом були дезактивовані: ЦГ2 з механізмів надання допомоги, ЦГ4 з моніторингу, ЦГ5 для забезпечення того, щоб гуманітарна ОГЗ доповнювала, пов'язувала та узгоджувала з існуючими державними системами соціального захисту (деактивована в липні 2023 року після запуску PeReHid); ЦГ6 для створення простору для обговорення членами РГГД можливостей та викликів, пов'язаних з ГВД, обміну досвідом та інформування про зусилля з координації; ЦГ7 з питань підзвітності постраждалому населенню; ЦГ8 з питань врахування проблематики гендерно зумовленого насильства в рамках розробки ОГЗ; ЦГ9 з питань "Грошей за роботу". У квітні 2023 року було створено тимчасову Цільову групу з перегляду МінСК на прохання відновленої Цільової групи з моніторингу (наразі дезактивованої) для підтримки перегляду МінСК.

Джерело: РГС, резюме ключових угод, пов'язаних з готівкою в Україні.

¹² Координаційний хаб РГГД у м. Дніпрі охоплює діяльність в 11 областях: Донецькій, Дніпропетровській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській та Запорізькій.

Малюнок 1: Структура МРГ в Україні



Джерело: Українська робоча група з готівкового обігу

Співголови РГГД є членами Міжкластерної координаційної групи (МКГ), а Координаційного хабу РГГД у м. Дніпрі є членами Міжкластерної робочої групи (МРГ) на сході та півдні. Ці функції, а також функції РГГД визначені в Технічному завданні (ТЗ) для РГГД, яке було переглянуто в жовтні 2022 року, дещо пізніше, ніж в інших сусідніх країнах (наприклад, Польщі чи Молдові), що, швидше за все, пов'язано з тим, що українська РГГД була єдиною, яка існувала раніше. Функції РГГД відповідно до ТЗ від жовтня 2022 року повністю узгоджуються з вісьмома функціями робочих груп з грошової допомоги, викладеними в новій Моделі координації грошових потоків.

II. Наскільки ефективною та своєчасною була координація грошової допомоги?

Ключовий висновок 1: Робоча група з питань грошової допомоги швидко наростила свій потенціал, щоб керувати найбільшим і найшвидшим реагуванням на гуманітарну кризу за всю історію шляхом надання грошової допомоги.

До лютого 2022 року міжнародна гуманітарна допомога та РГГД поступово згорталися, тому гуманітарній спільноті довелося швидко переорієнтуватися, щоб масштабувати свою діяльність. З огляду на те, що з початку реагування на надзвичайну ситуацію було виплачено 1,8 млрд доларів США, а понад сто міжнародних і національних гуманітарних організацій наразі використовують грошову та ваучерну допомогу (ГВД) як частину своїх програм у всіх адміністративних одиницях України, масштаб і своєчасність грошової допомоги широко визнані як у літературі¹³, так і серед опитаних членів РГГД.

¹³ Оперативна експертна оцінка в Україні (готується до друку)

Важко визначити, якою мірою це розширення масштабу можна вважати успіхом координації грошової допомоги. Тим не менш, безсумнівно, координація ГВД змогла супроводжувати це швидке масштабування, що саме по собі є досягненням. В огляді гуманітарної грошової програми 2023 року¹⁴ визнається, що "сильна та ефективна координація грошових коштів, запроваджена з перших днів реагування, за підтримки потужного експертного потенціалу агентств-голів та співголів", є ключовим фактором, що сприяє реагуванню шляхом надання грошової допомоги.

Перше засідання Робочої групи з питань грошової допомоги (РГГД) відбулося 25 лютого 2022 року,¹⁵ наступного дня після повномасштабного вторгнення. Вже наприкінці лютого 2022 року члени РГГД погодили трансфертну вартість багатоцільової грошової допомоги (БГД) та попередні вказівки щодо таргетування.

Частота засідань Робочої групи з питань грошової допомоги (РГГД) була відповідною протягом ситуації, яка змінювалася: до травня 2022 року засідання відбувалися щотижня, а відтоді - раз на два тижні. Протоколи засідань публікуються регулярно і незабаром після їх проведення.¹⁶

Ключовий висновок 2: РГГД ефективно відіграла свою роль у наданні рекомендацій та систем, пов'язаних з БГД, на ранній стадії реагування

У 2022 та 2023 роках підтримка РГГД була зосереджена на питаннях багатоцільової грошової допомоги (БГД). Такий фокус зумовлений і) відносною важливістю БГД у реагуванні (46% від загального обсягу Надзвичайної допомоги Україні (Ukraine Flash Appeal) у 2022 році та 24% від обсягу допомоги у 2023 році) та ii) фактичною позицією РГГД як координуючого органу з питань БГД. Як наслідок, члени РГГД відчували значну підтримку в розробці, впровадженні та моніторингу БГД на ранній стадії реагування на надзвичайну ситуацію.

РГГД швидко розробила та впровадила допоміжні інструменти та настанови, такі як пост-дистрибуційний моніторинг та спільний моніторинг ринку, систему визначення отримувачів БГД або мінімальний споживчий кошик (МінСК), спочатку схваливши вже існуючий урядовий МінСК, який був переглянутий у серпні 2023 року після консультацій з іншими кластерами. Опитані члени робочої групи з питань грошової допомоги (РГГД) одностайно високо оцінили швидкість і технічну обґрунтованість координації БГД на початку реагування.

РГГД також швидко створила успішний механізм усунення дублювання: Building Blocks (BB), технологію на основі блокчейну для запобігання дублюванню та підтримки усунення дублювання БГД. Ця мережа пропонується безкоштовно членам РГГД за прямої підтримки Всесвітньої продовольчої програми (WFP). До грудня 2023 року 52 організації використовували BB, що дозволило їм заощадити приблизно 100 мільйонів доларів США за перші 18 місяців реагування.

В рамках підтримки своїх учасників, РГГД також сприяла створенню сприятливого середовища з надання допомоги, наприклад, через поточну розробку чат-бота, який відповідає на запитання отримувачів грошової допомоги.

¹⁴ Толstrup С. та Жюйяр Х. 2023. Огляд Гуманітарної програми грошової допомоги. Координатор з гуманітарних питань

¹⁵ Українська РГК, 2022 рік, протокол засідання лютий 2022 року

¹⁶ Станом на 10 грудня у протоколах засідань, доступних на сайті Relief Web, була прогалина між серпнем і листопадом 2023 року. Як повідомляється, це результат технічного збою і не свідчить про відсутність засідань.

Ключовий висновок 3: РГГД була ефективною у підтримці БГД (багатоцільової грошової допомоги), але деякі спільні процеси та питання управління створювали напруженість

Реагування з наданням БГД в Україні було дуже скоординованим, проте опитані члени РГГД висловили занепокоєння щодо деяких спільних процесів, які створили напруженість у відносинах між ними, але залишили простір для подальшого (відновлення) довіри. Два з цих процесів ілюструють управління групою, тоді як останній, але найбільш важливий процес більше стосується технічної сторони.

По-перше, перенесення засідань РГГД лише на очні форми. Це обговорення, формалізоване в ТЗ від жовтня 2022 року, не викликає заперечень. Опитані члени МРГ, навіть ті, кого було виключено після прийняття цього рішення, вважали, що це було необхідно зробити для кращої координації та швидкого прийняття рішень. Однак є відчуття, що це було зроблено досить різко, що створило плутанину серед опитаних членів РГГД щодо того, хто все ще був запрошений до участі, а хто вже не зміг приєднатися до неї.

По-друге, рішення, також формалізоване в ТЗ від жовтня 2022 року, щодо обмеження членства в РГГД установами ООН, а також національними та міжнародними НУО (тобто виключаючи представників уряду, донорів, а також аналітичні центри, дослідницькі групи, постачальників фінансових послуг¹⁷) було сприйнято як досить різке і таке, що обмежує платформи для обговорення грошової та ваучерної допомоги.

Крім того, відповідно до ТЗ від жовтня 2022 року, співголови РГГД призначаються Гуманітарною групою країни (НСТ), а не обираються членами РГГД, як це було рекомендовано в загальному ТЗ РГГД, розробленому Глобальною консультативною групою з грошової допомоги (ГКГ).¹⁸ Зрештою, Національна співголова була обрана у грудні 2022 року іншими національними організаціями-членами РГГД. Хоча технічна спроможність міжнародного співголови є загально визнаною, цей процес "згори донизу" викликав скептицизм серед опитаних членів РГГД.

Що ще важливіше, певна напруженість виникла навколо перегляду влітку 2023 року мінімального споживчого кошика та подальшого розрахунку трансфертної вартості.

Кількісна оцінка міжсекторальних потреб була переглянута РГГД під час перегляду мінімального споживчого кошика у серпні 2023 року. Паралельно з цим гуманітарні організації переглянули міжсекторальний розрив у споживанні та подальшу трансфертну вартість. У цьому перегляді, як і має бути, брали участь різні кластери, і було важливо відобразити зростання вартості життя у вартості БГД.

Як повідомляється, МРГ обрала єдиний розмір переказу БГД¹⁹ через обмежену спроможність суб'єктів, що надають грошові кошти, розподіляти різні трансфертні вартості. Різні можливості домогосподарств задовольняти потреби в рамках заходів реагування та можливі пов'язані з цим різні розміри переказу для розподілу не були задокументовані, що завадило РГГД перейти

¹⁷ До жовтня 2022 року членство в РГГД вже не було відкритим для постачальників фінансових послуг. Дослідницькі групи та постачальники фінансових послуг запрошуються до участі у засіданнях на спеціальній основі, коли це доречно.

¹⁸ Глобальна консультативна група з грошових коштів, 2023 рік, Технічне завдання Робочої групи з грошових коштів (проект)

¹⁹ Інтерв'ю зі співголовами РГГД

до більш диверсифікованих розмірів переказів, коли спроможність суб'єктів, що здійснюють виплати, дозволила б на певному етапі розподіляти розміри переказів.

Якщо багатоцільова грошова допомога залишатиметься пріоритетним варіантом реагування, використання єдиного розміру переказів буде складним завданням, враховуючи широке розмаїття ситуацій між Сходом і Заходом країни. Безсумнівно, спроможність суб'єктів грошової допомоги також розвиватиметься і дозволить застосовувати різні трансфертні вартості.

Прогрес, досягнутий завдяки дуплікації на рівні РГГД, ще не повністю відповідає прогресу у спільному виявленні вразливостей на рівні міжкластерної координаційної групи (МККГ), що врешті-решт має призвести до спільного (міжгалузевого та/або міжорганізаційного) таргетування.

Члени РГГД вважають, що ця напруженість призвела до того, що деякі організації не дотримуються рекомендацій робочої групи, а також є одним із можливих чинників, які можуть призвести до обмеження участі Всесвітньої продовольчої програми ООН у наданні БГД, що є проблемою, про яку говорили респонденти з донорських організацій, ООН та ряду громадських організацій, і які закликали до конструктивного просування вперед.

Ключовий висновок 4: Генерування та отримання даних для РГГД зросло за цей період, але залишається простір для вдосконалення

Члени РГГД відзначили покращення доступності даних у період між 2022 та 2023 роками, проте багато респондентів вважають, що вони ще не мають повної картини бенефіціарів, а саме, хто, де, з якими потребами і які саме потреби задовольняються.

Прогалини в даних були згадані на рівні точки зору окремих організацій (наприклад, інформанти вказували на прогалини в даних на рівні областей, тоді як такі дані є у РГГД), але в деяких випадках вони були реальними: розподіл допомоги між БГД, секторальною грошовою допомогою та допомогою в натуральній формі, регулярний та всебічний пост-дистрибуційний моніторинг (PDM), орієнтований на наслідки, а не лише на рівень задоволеності та дані про охоплення найбільш уразливих груп населення.

На думку членів РГГД, дані існують на рівні організацій, але не надходять до групи, яка в результаті не може в повній мірі розробити інформаційні продукти, необхідні для прийняття рішень та вибору модальностей. Обмеженість даних про результати БГД особливо перешкоджає інтеграції секторальної та міжсекторальної допомоги, оскільки кластерам важко зрозуміти, яка частина потреб покривається за рахунок БГД, незважаючи на те, що РГГД представляє на МККГ дані щодо секторальних наслідків БГД, підготовлених на основі PDM.

Ключовий висновок 5: Зв'язки між РГГД та кластерами не є оптимальними для підтримки грошової та ваучерної допомоги (ГВД)

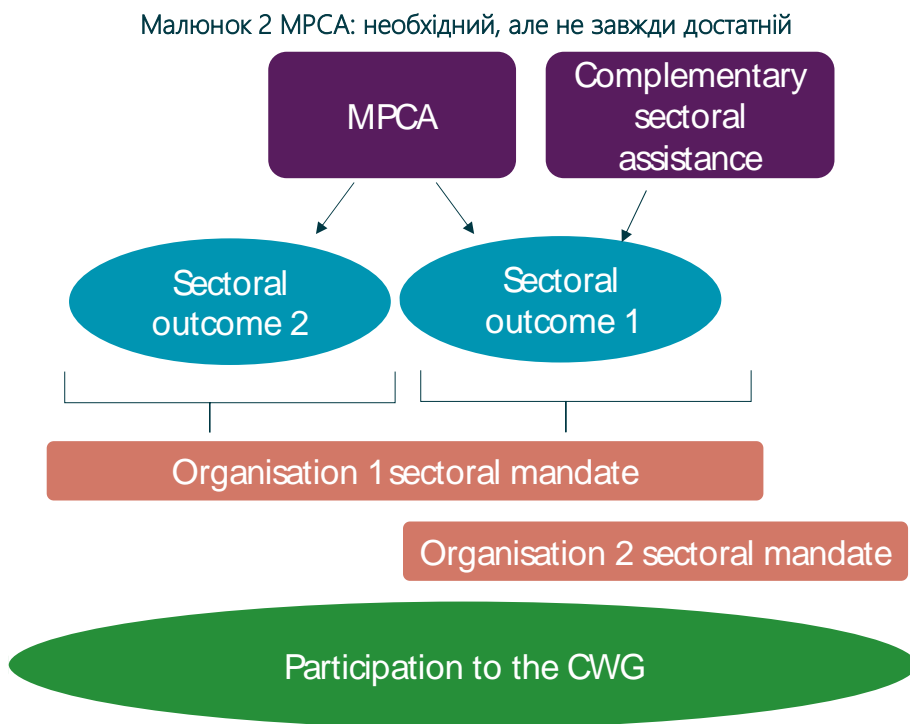
Зосередження ресурсів РГГД на БГД означало, що менше ресурсів може бути виділено на проактивну підтримку розробки та реалізації секторальних ГВД²⁰, а також на об'єднання змін, що відбуваються завдяки БГД, з тими, що мають відбутися завдяки заходам, спрямованим на конкретні сектори. Як ілюстрація підтримки орієнтованої на багатоцільову грошову допомогу (БГД) з боку РГГД, можна навести приклад того, що цільова група (task team) з питань інклюзії, гендеру, гендерно зумовленого насильства та підзвітності перед постраждалим населенням в

²⁰ РГГД оперативно реагувала на всі запити кластерів про підтримку.

першу чергу зосереджується на тому, щоб зробити БГД більш інклюзивною, підзвітною та доступною, а не на підтримці всієї системи заходів з грошової та ваучерної допомоги (ГВД).²¹

Обмеженість зв'язків між РГГД та кластерами також може бути одним із чинників, що пояснюють співвідношення між часткою БГД та допомоги в натуральній формі у реагуванні на надзвичайну ситуацію. Україна має найбільший обсяг грошової допомоги у світі, проте більшість кластерів надають допомогу в натуральній формі, незважаючи на те, що в рамках РГГД створено спеціальну робочу групу з питань техніко-економічного обґрунтування ГВД.

На обмежену інтеграцію між секторальною та багатосекторальною грошовою допомогою можна значною мірою вплинути шляхом координації грошової допомоги за умови, що організації готові розглядати БГД як необхідну, але не достатню форму допомоги. Багатоцільова грошова допомога - це спосіб, що виходить за межі секторального мандату організації (як у випадку з організацією 2 на рисунку нижче) або фінансування конкретного проекту, так і спосіб, який може бути доповнений більш конкретними діями для досягнення оптимального результату.



Члени РГГД повинні постійно²² взаємодіяти з кластерами, щоб пояснювати, що таке багатоцільова грошова допомога (БГД) і яку частину секторальної допомоги в натуральній формі або допомоги в рамках грошової та ваучерної допомоги вона може замінити. Існує ризик того, що РГГД формується (або сприймається) як окремий сектор, і саме так її описують інформанти, що представляють сектори. Також привертає увагу протиставлення, яке деякі інформанти робили між більш детальним реагуванням та використанням БГД. Члени РГГД повинні чітко пояснити, що більш деталізована відповідь не означає, що вона має бути більш

²¹ Цільова група з питань інклюзії, гендеру, гендерно зумовленого насильства та підзвітності перед постраждалим населенням Цільова група, 2022 рік, Технічне завдання.

²² Спроби були і раніше: після першого заклику до дій, НСТ та МККГ заохочували кластери визначати елементи своїх програм, які можна було б покрити за рахунок БГД.

секторальною. БГД також може бути деталізованою, якщо вона добре підібрана (відповідає цілям кластеру) та таргетована.

І навпаки, представники кластерів знають, що вони повинні краще взаємодіяти з РГГД, але їм бракує часу на це. Нова модель координації грошової допомоги чітко визначила відповідальність за секторальну грошову та ваучерну допомогу (ГВД) та подальшу діяльність, таку як моніторинг ринку, за кластерами. Можливо, це ще не повністю поширилося на всі кластери. Деякі кластери висловили досить нереалістичні очікування щодо отримання, наприклад, від РГГД інформації про моніторинг ринку в конкретному секторі, збір якої належить до їхніх обов'язків.

III. Якою мірою координація грошової допомоги була інклюзивною, прозорою та підзвітною?

Ключовий висновок 6: Національні актори запрошуються до участі в роботі РГГД, але не завжди мають змогу повною мірою брати участь у прийнятті рішень та керувати ними

Найбільші національні гравці ринку готівки регулярно беруть участь у роботі РГГД, і докладаються зусилля для виявлення та усунення бар'єрів для участі національних гравців (наприклад, прямих переказів засідань, двомовні протоколи або можливість онлайн-участі національних гравців, які не мають фізичної присутності в Києві). Представники національних урядів не є членами РГГД відповідно до її ТЗ, проте, разом з донорами та фінансовими установами, вони *"можуть бути залучені до роботи РГГД у разі необхідності на запрошення співголів за погодженням з РГГД"*.²³ Разом з тим, робоча група та Уряд встановили канали зв'язку та призначили відповідальних осіб. Проводяться регулярні консультації, такі як спільний з урядом семінар, організований на платформі eDoromoda.²⁴

Одним із співголів РГГД є українська організація, діяльність якої представляють як найкращу практику в моделі координації грошової допомоги 2022 року. У всіх чотирьох Цільових групах співголювання національними акторами є менш частим явищем (наразі воно відсутнє, але було раніше, наприклад, у Карітасу чи R2P).

Опитані національні актори повідомили, що вони можуть передати сприйняття українських реципієнтів і що до них прислухаються в питаннях підзвітності та участі громадськості. Однак вони відчували себе менш здатними брати участь у "технічних" (або, можна сказати, політичних) дискусіях, таких як дискусія щодо мінімального споживчого кошику (МінСК) та розміру трансфертної вартості. РГГД доклала зусиль у цьому напрямку, організувавши спеціальну телефонну розмову у координації з Мережею співробітництва щодо питань надання грошової допомоги (Collaborative Cash Delivery Network (CCD) з більш ніж 25

²³ Українська РГК: Технічне завдання, жовтень 2022 року

²⁴ eDoromoda - це онлайн-платформа для збору коштів для постраждалих від кризи українських домогосподарств.

національними НУО/ОГС, щоб пояснити роботу над МінСК/трансфертною вартістю та проконсультуватися з їхніми думками перед ухваленням рішення.

Національні актори, ймовірно, мають менше ресурсів і можливостей для глибокої участі в таких дискусіях, але РГГД має приділити більше уваги тому, як зробити ці дискусії та процеси більш інклюзивними, щоб отримати вигоду від внесків національних суб'єктів. Такі зусилля також можуть мати опосередкований ефект, зосередивши дискусії на проблемах постраждалих від кризи домогосподарств і, таким чином, зменшивши певну напруженість, що існує навколо цих спільних процесів.

Ключовий висновок 7: Запуск ініціативи Перехід надає ключову можливість для прискорення гармонізації грошової та ваучерної допомоги та Соціального Захисту: РГГД має залишатися залученою.

Україна являє собою досить унікальне середовище, коли йдеться про потенціал для поєднання гуманітарної допомоги та соціальної допомоги. Існує різноманітна і зріла система Соціального захисту (СЗ), включаючи систему соціальної допомоги. У довоєнний період 73% населення отримували принаймні одну соціальну виплату, а система соціального захисту виявилася надзвичайно стійкою. З іншого боку, існували порівняно добре фінансовані стандартизовані гуманітарні програми грошової допомоги та потужна донорська підтримка на початковому етапі створення таких зв'язків.²⁵

Однак бар'єри залишаються. Широке розмаїття соціальних програм (понад 45 програм соціального захисту/допомоги на національному та місцевому рівнях, що передбачають або не передбачають внески)²⁶ та високий ступінь децентралізації в управлінні та здійсненні платежів призводять до труднощів у визначенні та подальшому створенні мостів між гуманітарною та довгостроковою ГВД. Крім того, спостерігається обмежена послідовна взаємодія між зацікавленими сторонами РГГД та стейкхолдерами Соціального захисту.

З січня 2023 року ландшафт змінився зі створенням ініціативи Перехід (PeReHid)²⁷ та відповідальністю за налагодження зв'язків між СЗ та гуманітарною грошовою допомогою, що знаходиться поза межами РГГД. Такі зміни також призвели до закриття Цільової групи з питань соціального захисту в рамках РГГД. У майбутньому РГГД має продовжувати брати участь у визначенні можливостей для створення значущих мостів між гуманітарною грошовою допомогою та Соціальним Захистом.

IV. Наслідки для майбутнього

Реагування в Україні продемонструвало здатність гуманітарної системи, за наявності достатніх ресурсів, швидко розгорнути надійну структуру координації грошової допомоги, дотримуючись моделі міжвідомчого постійного комітету (МПК), і керувати широкомасштабним реагуванням з використанням грошової допомоги. Якби відповідь України стала краш-тестом нової моделі координації грошової допомоги, вона була б успішною.

²⁵ До 2022 року. Спільний меседж донорів щодо гуманітарних грошових програм у відповідь на конфлікт в Україні

²⁶ STAAR, 2022, Україна: Профіль країни у сфері соціального захисту для реагування на кризу в Україні.

²⁷ ООН, 2023, Зусилля з раннього відновлення в Україні

Україна має добре забезпечене та унікально сприятливе середовище з точки зору інфраструктури, а також ресурсів – як грошових, так і людських – для підтримки координації готівкової допомоги. І хоча успіх координації готівкової допомоги в Україні не може бути повністю відтворений в інших країнах, проблеми, що виникають, швидше за все, з'являться в інших країнах з більшою гостротою, і тому їх слід розглядати з особливою увагою:

1. **Досягнення правильного балансу між грошовою та ваучерною допомогою (ГВД) та натуральною допомогою.** На глобальному рівні використання CVA зростає не так швидко, як могло б або повинно було б зростати.²⁸ РГГД має відігравати певну роль разом з гуманітарною командою країни (НСТ) та міжкластерною координаційною групою (МККГ, ICCG) у забезпеченні правильного балансу шляхом надання даних на рівні МККГ/НСТ та адвокації серед секторів щодо регулярного розгляду питання про застосування ГВД. Секторальне прийняття ГВД, в контексті широкого використання багатоцільової грошової допомоги стане можливим лише за умови тісної інтеграції між багатосекторальною та секторальною грошовою допомогою.
2. **Важливість кращої інтеграції секторальної та багатосекторальної грошової допомоги.** Огляд закликає до зміни парадигми щодо БГД. Багатосекторальну грошову допомогу слід послідовно представляти як програмне рішення, прийняте на рівні міжкластерної координаційної групи (МККГ), результати якої мають бути спільними для всіх секторів. БГД не є самостійним методом, що формується в рамках власного "кластеру БГД". РГГД відіграє координуючу роль, коли йдеться про БГД, але відповідальність має залишатися на рівні МККГ.
3. **Виклики для поєднання гуманітарної допомоги та соціального захисту.** Теоретично Україна є сприятливим середовищем для поєднання соціального захисту та гуманітарної допомоги: системи соціального захисту існують, вони зрілі, продовжують функціонувати і довели свою здатність протистояти кризовим ситуаціям. Гуманітарна грошова допомога є достатньо забезпеченою ресурсами і достатньо регулярною, щоб такий зв'язок був виправданим. Донори на ранньому етапі інвестували в оцінку такої можливості (наприклад, через механізм STAAR). Проте, майже через три роки після початку кризи гуманітарні організації, що надають готівку, все ще мають ускладнення з координацією грошової та ваучерної допомоги з соціальним захистом.

Вирішення цих проблем вимагатиме стабільних і передбачуваних ресурсів для координації грошової допомоги, а також рішучої готовності з боку великих зацікавлених сторін рухатися в тому ж напрямку, залишаючи позаду безплідну напруженість, наприклад, навколо визначення багатоцільової грошової допомоги.²⁹ Здається, що Глобальна консультативна група з грошової допомоги (CAG) має всі можливості для того, щоб очолити порядок денний, який уможливить реагування у вигляді грошової допомоги за умови оптимізації використання грошової та ваучерної допомоги у різних секторах та на рівні міжкластерної координаційної групи.

²⁸ CALP. 2023. Звіт про стан грошової допомоги у світі.

²⁹ Див. наприклад, CALP. 2023. Огляд координації грошової допомоги, Сирія.

V. Бібліографія

Глобальна консультативна група з грошової допомоги, 2023 рік, Технічне завдання Робочої групи з грошової допомоги (проект)

GTS, CCD. Грошова допомога вирішує проблеми — якщо ти можеш її отримати. Картування користувачьких подорожей отримувачів грошової допомоги в Україні, липень 2023 року.

GTS, "Будьте на зв'язку з людьми." Сприйняття допомоги в мінливому контексті України, липень 2023 року.

GTS: "I feel ashamed to ask for humanitarian aid." Humanitarian journeys of refugees from Ukraine in Poland, Moldova, and Romania , липень 2023 року.

Модель координації грошової допомоги IASC, "Модель координації грошової допомоги", березень 2022 року.

МОП, 2021, Світова доповідь про соціальний захист 2020-22.

н.д. Оперативна експертна оцінка в Україні (готується)

До 2022 року. Спільний меседж донорів щодо гуманітарних грошових програм у відповідь на конфлікт в Україні

PeReHid, 2024, Аналіз ситуації

STAAR, 2022, Україна: Профіль країни у сфері соціального захисту для реагування на кризу в Україні.

Tholstrup S. and Juillard H. 2023. External review of the Humanitarian Cash Programme. Humanitarian Coordinator

Ukraine CWG, Summary of the key agreements related to cash in Ukraine.

Ukraine CWG, 2022, Meeting minutes February 2022

Ukraine CWG: Terms of Reference, October 2022

Ukraine CWG: Q&A Cash Working Group, as per October 2022 ToRs, November 2023.

Ukraine CWG Task Team on Inclusion, Gender, Gender-based Violence and Accountability to Affected People Task Team, 2022, Terms of Reference.

Ukraine Cash Working Group. 2023. Humanitarian CVA in Ukraine: Induction.

UN OCHA, Ukraine Humanitarian Response Plan 2022, January, 2023.

UN OCHA, Ukraine Humanitarian Response Plan 2023, November, 2023.

KEY
AID
CONSULTING