

Розірвати замкнене коло: локалізація гуманітарної допомоги в Україні

Ніколас Ной та Гардін Ланг

Локалізація процесу надання гуманітарної допомоги в Україні підвищить стійкість і масштабність загального процесу реагування, а також створить цінний прецедент. Основні аспекти — це усунення бар'єрів на шляху локалізації та вимога українцями реформ.

Після повномасштабного російського вторгнення в лютому 2022 року українське громадянське суспільство розпочало успішну роботу з надання гуманітарної допомоги в масштабах усієї країни. Однак пізніше агентства з надання допомоги почали активно використовувати традиційну модель міжнародної допомоги, а донори спрямували мільярди доларів через ООН і міжнародні неурядові організації. Ці заходи обійшли стороною велику кількість українських учасників, а інші в результаті стали допоміжними партнерами для своїх іноземних колег.

За даними Управління ООН з координації гуманітарних справ (УКГС), від початку вторгнення в Україну на початок 2023 року кількість гуманітарних організацій, які працюють в Україні, збільшилася вчотири. Понад 60 % із цих організацій — українські. Проте місцевим організаціям було напряму спрямовано менш як 1 % із 3,9 мільярда доларів США, врахованих ООН у 2022 році.¹

Ці тенденції викликають особливий жаль, оскільки Україна пропонує ідеальні умови для розвитку глобального процесу локалізації та одночасно підвищення ефективності заходів з надання допомоги. Країна користується високим ступенем політичної підтримки з боку держав-донорів і винятково щедрими обсягами фінансування. Українське громадянське суспільство, волонтерські об'єднання та місцева влада продемонстрували високу здатність ефективно вирішувати проблеми

своїх співгромадян. Фактично, більша частина допомоги, наданої за півтора року конфлікту, особливо на прифронтових і тимчасово окупованих територіях, була надана українськими НУО та мережами.

Міжнародні обіцянки та запевнення

Незабаром після вторгнення українські та міжнародні організації стали виступати з попередженнями про те, що нездатність надати українцям ширший контроль над міжнародною гуманітарною допомогою знижує ефективність зусиль з надання допомоги. Однак у наступні кілька місяців прогрес у цьому напрямку був незначним.

Наприкінці 2022 року агентства ООН спільно з українськими партнерами та міжнародними НУО провели широкий аналіз процесу локалізації в Україні. У результаті було ухвалено зобов'язання щодо конкретного поліпшення ситуації за всіма напрямками, зокрема, у сфері міжсекторної координації, хоча ані часових рамок, ані детальної стратегії запропоновано не було. Об'єднаний країновий фонд ООН — Український гуманітарний фонд (УГФ) — одночасно ініціював збір «конверта» (запит на фінансування) на суму 20 мільйонів доларів США, спеціально призначеного для «створення умов для взаємодії учасників із національними та місцевими партнерами». За підсумками попереднього етапу 13 українських і міжнародних організацій отримали пряме фінансування, а понад 300 невеликих українських організацій отримали

фінансування як одержувачі субгрантів. Однак, до кінця року було незрозуміло, чи вдасться розширити й підтримати ці зусилля із залучення додаткових коштів в українські організації і як це зробити.

Потім у листопаді Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) опублікувало проект глобального звіту, що закликає до масштабних зусиль з локалізації допомоги відповідно до принципів «Великої угоди» 2016 року.² Звіт і наступні заяви зобов'язують USAID використовувати свої кошти та вплив для стимулювання змін у глобальній екосистемі гуманітарної допомоги. На саміті з ефективного співробітництва в галузі розвитку, що відбувся в грудні 2022 року у Женеві, кілька найбільших донорів, які брали участь у наданні допомоги Україні, включно з урядом США, пообіцяли «перекласти та розділити повноваження, щоб забезпечити місцевим суб'єктам можливість брати значущу та рівноправну участь» у заходах із надання допомоги та відновлення. Проте до початку 2023 року пряме фінансування з боку USAID, як і раніше, не надходило до жодної української гуманітарної НУО.

Українці вимагають змін

Попри те, що українські НУО, організації громадянського суспільства та волонтерські мережі були перевантажені завданнями з надання допомоги, вони об'єдналися, щоб сформулювати та висловити власне бачення реформ. У результаті в лютому 2023 р. у Києві був проведений Національний семінар з локалізації, в якому взяли участь сотні українських НУО, представники донорів, ООН та керівники міжнародних НУО.³ Українці виокремили п'ять конкретних напрямів, які потребують негайних дій: 1) розширення пріоритетного фінансування українських НУО; 2) гармонізація процесів перевірки; 3) допомога в нарощуванні потенціалу; 4) забезпечення рівноправного партнерства та етичної процедури найму; 5) адаптація міжнародних координаційних механізмів до тих, які використовуються українськими організаціями громадянського суспільства. Крім того, українці закликали до створення нових, гнучких об'єднаних фондів,

призначених безпосередньо для українських НУО та очолюваних українцями.

Ця зростаюча поінформованість і наполегливість українців у поєднанні з міжнародними зобов'язаннями щодо локалізації, схоже, переломили ситуацію й дали поштовх реальному прогресу. Невдовзі після Національного семінару українські НУО «Восток-SOS» та Ресурсний центр НУО були обрані до розширеного складу правління Гуманітарного фонду України (найбільшого у світі об'єданого країнового фонду ООН). Цей крок дав змогу вирішити одне з основних завдань — розширити представництво України в міжнародних органах, що ухвалюють рішення.

Завдяки лідерству українських НУО всередині країни, потужній підтримці донорів та зобов'язанням з боку керівництва ООН у березні УГФ оголосив про другий конкурс заявок на суму 70 мільйонів доларів США, що повністю ґрунтується на принципах локалізації. Попередні результати вражають. Близько половини асигнувань (майже 35 мільйонів доларів США) буде спрямовано українським НУО, тоді як торік ця цифра становила лише 18 %. Фінансування не отримує жодне з агентств ООН, тоді як раніше на них припадала майже третина.

У квітні USAID нарешті схвалило пряме фінансування двох українських гуманітарних НУО (R2P і «Восток SOS») і наразі прискорює роботу щодо кількох інших НУО (цикл узгодження становить 6-8 тижнів) в рамках скоординованих зусиль щодо швидшого виділення коштів українським організаціям, замість того, щоб спрямовувати їх через міжнародні агентства. Крім того, Гуманітарна країнова група (ГКГ) ООН тепер має намір включити до свого керівного складу більше українських НУО (наразі до ГКГ входять тільки «Каріта Україна» і R2P).

До червня намітився рух і за двома іншими рекомендаціями, неодноразово озвученими українцями. По-перше, організація «Філантропія в Україні» (PhilinUA) запустила нову українську перевірочну платформу, яка ефективно пов'язує перевірені організації одна з одною та з донорами,

сприяє прозорості та довірі, а також співпраці й обміну знаннями в благодійній та філантропічній спільноті. По-друге, Комітет з надзвичайних ситуацій Великої Британії спільно зі START Network оголосили про створення нового об'єданого країнового фонду, призначеного тільки для українських організацій.

Український альянс з надання допомоги під місцевим керівництвом

Нахненні цими успіхами, провідні українські НУО, менші організації громадянського суспільства та міжнародні НУО, що їх підтримують, об'єдналися в Український альянс з надання допомоги під місцевим керівництвом.⁴ Члени Альянсу розуміють, що міжнародні агенції стикаються з серйозними внутрішніми проблемами під час зміни своїх власних процесів і що єдиним способом реалізації глибоких і стійких реформ є об'єднання зусиль українців на місцевому та національному рівнях для послідовного та постійного відстоювання нового курсу. Таким чином, Альянс має на меті об'єднати різноманітні українські організації громадянського суспільства, волонтерські спільноти та вже наявні НУО для ефективнішої координації дій та захисту інтересів, як своїх власних, так і інтересів спільнот, яким вони служать.

Усунення інших перешкод на шляху локалізації

Хоча створення національного Альянсу дає змогу заповнити важливу прогалину, існують й інші структурні бар'єри, що перешкоджають локалізації у сфері надання допомоги.

По-перше, більшість українських груп з надання допомоги не можуть виконати вимоги донорів та агентств щодо звітності. Однак можна поглянути на проблему й з іншого боку: донорам не вистачає потенціалу для задоволення потреб місцевих груп. У донорів немає персоналу, здатного управляти розподілом більшої кількості невеликих грантів, яких потребує українське громадянське суспільство.

По-друге, більшість великих двосторонніх донорських організацій та їхні наглядові

законодавчі органи неодноразово наголошували на занепокоєнні з приводу можливого нецільового використання допомоги та корупції. Ці міркування — одне з поширених виправдань недостатньої локалізації з боку донорів, однак в Україні цю аргументацію буде важче використати, ніж в інших країнах, зважаючи на те, що більшість цих самих донорів ідуть на високий ризик, надаючи допомогу на військові потреби України.

По-третє, в Україні значною мірою змінюються військова та цивільна допомога. Найавторитетніші донори, міжнародні НУО та агентства ООН керуються в Україні основними гуманітарними принципами — незалежність, нейтральність і неупередженість. Однак багато українських груп розглядають свою діяльність з надання допомоги як частину загальнонародного опору російському вторгненню, і для них відмінність між допомогою військовим і цивільному населенню не має такого ж самого значення.

Ці перешкоди реальні, але вони не є нездоланними. Одним із варіантів подальшого розвитку подій могло б стати виділення донорами значних коштів на розвиток УГФ і центру START, що розвивається, на підтримку конкретних заявок на фінансування або «конвертів», безпосередньо спрямованих на подолання наявних перешкод. Ці кошти могли б, наприклад, допомогти українським організаціям найняти фахівців на ключові посади, які, як правило, вважаються визначальними для зростання й стійкості будь-якої гуманітарної організації. До їх числа входять фахівці із моніторингу, оцінки, підзвітності та навчання (MEAL), фахівці із роботи з партнерами та фахівці із грантів. Це допоможе місцевим групам краще налагодити міжнародне партнерство та стати первинними грантоотримувачами та/або одержувачами допомоги від УГФ. У результаті це дасть змогу підвищити стійкість українських організацій.

Другий «конверт» міг би підтримати антикорупційні системи, вбудовані в українські організації, а також участь партнерів з-поміж українських і міжнародних організацій у моніторингу процесу надання

допомоги спільно з третьою стороною. Фінансування антикорупційних систем у структурі українських неурядових організацій громадянського суспільства сприяло б зміцненню внутрішнього потенціалу. Це також може мати позитивний підсилювальний ефект, що стимулює подальше зміцнення українського суспільства в плані протидії нецільовому використанню допомоги та корупції загалом.

Корупція в Україні, на загальну думку, виникає в державному секторі, особливо в судовій системі, але водночас зачіпає і підприємства приватного сектору. На відміну від цього, у сфері НУО в країні сформувався потужний комплекс місцевих антикорупційних організацій з великим досвідом боротьби з корупцією, які й очолюють цю боротьбу. Повідомлення про випадки нецільового використання допомоги поки що нечисленні й невеликі за масштабами, що зміцнює впевненість у тому, що вдосконалення систем боротьби з корупцією в гуманітарній сфері може істотно знизити ймовірність того, що нецільове використання допомоги набуде систематичного характеру.

Третій «конверт» міг би забезпечити підтримку українських організацій, готових вести гуманітарну діяльність, не пов'язану з військовими діями. Значна частина груп українського громадянського суспільства, як і раніше, категорично заявляє, що ніколи не відмовиться від підтримки військових і не припинить її. Однак інші українські організації, що займаються наданням допомоги, висловили готовність зробити це, якщо буде покрито прямі витрати та подолано технічні проблеми, пов'язані зі створенням системи обмеження доступу для їхньої діяльності. Однак немає жодної гарантії, що донори та міжнародні гуманітарні організації погодяться на використання системи обмеження доступу як рішення.

Для продовження реформ у сфері локалізації вкрай важливими є ініціативи з фінансування, спрямовані на подолання основних перешкод. Очевидно, найближчими місцями й роками в Україну за лінією гуманітарної допомоги буде спрямовано ще багато мільярдів доларів. Спрямування їх на

підтримку глибших реформ у сфері локалізації, яких домагаються українці, могло б значно підвищити стійкість і масштаби загального процесу надання допомоги. У разі успіху це також створить потужний прецедент для позитивних перетворень, який може бути використаний у глобальному масштабі.

Гардін Ланг

hardin@refugeesinternational.org @HardinLang
Віцепрезидент з реалізації програм і політики,
Refugees International

Ніколас Ной

nnoe@refugeesinternational.org @NoeNicholas
Старший запрошений науковий співробітник,
Refugees International

1. DEC (2022) *Options for supporting and strengthening local humanitarian action in Ukraine: A scoping exercise report (Кожим екстреному реагуванню при надзвичайних ситуаціях (DEC) (2022) Варіанти підтримки та активізації гуманітарної діяльності на місцевому рівні в Україні: звіт про результати попереднього аналізу)*
bit.ly/local-humanitarian-options
2. «Велика угода» — це унікальна угода між найбільшими донорами та гуманітарними організаціями, які взяли на себе зобов'язання щодо підвищення ефективності та результативності гуманітарної діяльності.
3. A National Workshop on Localizing Humanitarian Aid in Ukraine (Національний семінар з локалізації гуманітарної допомоги в Україні): bit.ly/workshop-localisation
4. До Тимчасового керівного комітету Альянсу входять понад десяток українських НУО, включно з «Допомагаємо вихасти», Ресурсним центром НУО, Національною мережею розвитку локальної філантропії, Українським Червоним Хрестом, R2P, «Карітас Україна», фондом «Єднання», фондом «Zagoriy Foundation», «Восток SOS» та декількома іншими організаціями й міжнародними НУО, причому останні виступають у ролі спостерігачів.

