

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПСП

ПСП является выражением лучшего, что может предложить система гуманитарной помощи, но одновременно отражает и ее недостатки. Постоянно прилагаются усилия по совершенствованию процесса и его результатов, и дополнительный импульс этой работе придала реформа системы гуманитарной помощи. Ниже будут изложены основные проблемы ПСП, а также принимаемые в последнее время меры по их решению.

ПОВЫШЕНИЕ ТОЧНОСТИ РАСЧЕТА ПОТРЕБНОСТЕЙ В ФИНАНСИРОВАНИИ В РАМКАХ ПРИЗЫВОВ

Приводимые в призывах потребности, или цели в области финансирования, рассчитываются на основе подробного свода мероприятий с детализированными сметами, суммирование которых дает совокупный объем потребностей по данному призыву. Этот метод преследует две цели: во-первых, содействовать равномерному распределению средств на удовлетворение всех выявленных гуманитарных потребностей в рамках кризиса; во-вторых, обосновать каждый запрос на финансирование и указать, какие результаты ожидаются. Однако многие доноры считают, что общие суммы, указанные в большинстве ПСП, недостоверны, и потому ставят под сомнение положение о том, что они должны



Фабрис АССО/УКГВ/запад Кот-д'Ивуара/2006 год

нести ответственность за полное финансирование ПСП*. Поскольку цели в области финансирования в рамках ПСП складываются из стоимости отдельных проектов, решение следует искать именно в них. Было предложено несколько объяснений: предложенный проект, возможно, не исходит из потребностей, или выявленные потребности относятся в большей степени к восстановлению, нежели к гуманитарной сфере; в проекте может быть завышено число людей, нуждающихся в помощи; могут быть предусмотрены чрезмерные затраты; проект может быть невыполнимым для предлагающей его организации, или же он может дублировать другие предложенные проекты как в рамках ПСП, так и вне их. Все проекты, отбираемые для включения в гуманитарный призыв, первоначально в целом просматриваются руководством сектора или направления при содействии со стороны КГП на предмет их соответствия минимальным критериям актуальности, осуществимости, экономической обоснованности и исключения дублирования. На деле, однако, в процессе широкомасштабных консультаций, которые предшествуют ПСП, такой просмотр не всегда осуществляется достаточно тщательно. Реформирование системы оказания гуманитарной помощи приведет к постепенному укреплению функций КГП, а также ответственности в рамках направления, что, по всей вероятности, обеспечит более систематический отбор проектов для включения в ПСП. Всем заинтересованным сторонам необходимо оказывать поддержку КГП в их работе по совершенствованию отбора проектов по отдельным направлениям для включения в ПСП**.

Иногда высказывается мнение о том, что "проекты" как способ детализации потребностей в гуманитарном финансировании в условиях кризиса в некоторой степени снижают стимулы к

* В период с 2002 по 2006 год совокупное финансирование ПСП, хотя его абсолютные величины были весьма различными, на удивление постоянно соотносилось с запросами: ежегодно оно составляло от 64 до 67 процентов от величины запроса, за исключением 2003 года, когда эта доля увеличилась за счет больших средств, выделенных для Ирака.

** Возможно, имеет смысл передать право принятия окончательного решения о включении проектов в ПСП учреждениям, чтобы их собственные программы и призывы не отличались от тех, которые включаются в совместные призывы.

обеспечению достоверности. Кроме того, перечень проектов может неумышленно способствовать укреплению традиции выделения гуманитарных средств на конкретные цели – традиции, к которой сами доноры относятся весьма критически, поскольку задача Передовой практики в области предоставления гуманитарной донорской помощи заключается в том, чтобы обеспечить гибкость в использовании средств и дать учреждениям возможность распределять средства как внутри стран, так и между ними*. Однако запросы на финансирование в рамках призыва все же следует так или иначе детализировать, чтобы позволить осуществлять их подробную проверку и обновление. Интересная инновация использована в призыве в интересах Демократической Республики Конго (ДРК). Здесь работающая в этой стране группа внедрила практику оценки потребностей по секторам и округам и определения размеров помощи, необходимой для удовлетворения этих потребностей в текущем году. Такие детализированные сметы заменяют "проекты" (представляющие собой всего лишь иной способ детализации расходов в рамках призыва). В то же время эта модель выгодна тем, что доноры осведомлены об общей сумме расходов и могут соотносить с ней средства, выделяемые ими на устранение данной кризисной ситуации. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) и доноры пристально наблюдают за этим призывом, чтобы понять, насколько он на деле решает проблему необоснованности запросов на финансирование.

Отсутствует единый подход к решению вопроса о том, насколько исключительный характер должны носить отобранные для ПСП проекты. В какой мере ПСП должен ограничиваться "чисто гуманитарными" мерами или мерами, непосредственно "направленными на спасение жизней", в противоположность мерам более общего характера, таким как восстановление системы медицинской помощи, безопасности, человеческого достоинства и средств к существованию? Реформа системы гуманитарной помощи, в рамках которой основное внимание уделяется скорейшей ликвидации последствий бедствий как составной части гуманитарной акции, показывает, что рамки, определяющие гуманитарную акцию, становятся более широкими. Тем не менее, если тем, кто оказывает гуманитарную помощь, вменяется в задачу проведение более широкого спектра мероприятий, то эти мероприятия должны осуществляться в должной очередности. Учреждениям, занимающимся оказанием гуманитарной помощи, вменяется в обязанность определить все гуманитарные потребности, даже если перспективы получения полного финансирования в рамках ПСП представляются маловероятными, но они должны, вместе с тем, обеспечивать первоочередное финансирование и осуществление наиболее срочных проектов. Принятие схемы расстановки приоритетов является поэтому существенной составной частью работы страновой группы. Не следует рассчитывать на то, что доноры сами смогут решить, какие проекты в наибольшей степени соответствуют стратегическим приоритетам Общего плана действий в гуманитарной области. Не могут доноры и обеспечить совместными усилиями оптимальные результаты финансирования, если только страновая группа не проделает предварительную работу по расстановке в порядке приоритетов предложенных учреждениями проектов.

* Выделение средств на конкретные цели означает, как правило, договоренность между донором и организацией – получателем помощи, в рамках которой определяются пути использования предоставленных средств, например, в широком плане на уровне региона или страны или более узко, на уровне проекта или конкретного направления деятельности.

Что учитывается в запросах в рамках призыва: переходный период/ликвидация последствий

Сфера охвата призывов определяется тем, о переходном периоде или о ликвидации последствий кризиса идет речь. В отсутствие механизма призывов о помощи в осуществлении переходного периода* совместные призывы к действиям в гуманитарной сфере будут и впредь предусматривать



Округ Мутарара/Мозамбик/2007 © ЕС/ЕЧО/Франсуа Гуманс

некоторые элементы восстановления. Разница между "восстановлением" и "скорейшей ликвидацией последствий" формально не определена, однако в качестве рабочего определения "скорейшей ликвидации последствий" можно принять следующее: меры, которые могут и должны осуществляться даже на острой стадии кризиса – в конце концов, вряд ли какой-либо кризис может носить настолько хаотичный характер, чтобы нельзя было приступить к осуществлению хотя бы отдельных элементов восстановления. Кроме того, как правило, затяжные кризисы требуют

как неотложных краткосрочных мер по удовлетворению неотложных потребностей гуманитарного характера, так и более последовательных усилий по восстановлению, направленных на устранение причинных факторов. Поэтому, хотя и следует ожидать включения в ПСП мер по восстановлению, вопрос заключается в том, насколько масштабными должны быть эти меры и каким образом следует их представлять. В некоторых призывах 2007 года содержатся компоненты, предусматривающие как оказание чрезвычайной помощи, так и поддержку в течение переходного периода. Так обстоят дела, например, в призывах в интересах Тимора-Лешти (как следует из его Оценки по состоянию на середину года) и Зимбабве. В обоих случаях каждый проект прямо увязывается с тем или другим тематическим направлением (хотя применяемые в секторах стратегии, естественно, предусматривают оба подхода), чтобы четко показать донорам, какие проекты являются наиболее срочными. Результаты носят неоднозначный характер: в Зимбабве в 2007 году общее финансирование ПСП по состоянию на середину года составляло 51 процент, и можно ожидать, что проекты по оказанию чрезвычайной помощи получат 76 процентов финансирования, а по поддержке переходного периода – 24 процента. Однако, если не учитывать в первом случае продовольственный сектор (на долю которого приходится три четверти запрошенных и семь восьмых предоставленных по этому направлению средств), то финансирование мер по оказанию чрезвычайной помощи составит только 31 процент. Таким образом, доноры лишь в некоторой степени руководствуются предложенными в призыве указаниями на наиболее срочные проекты, однако в случае одновременного наличия потребностей двух видов, как это предусмотрено в Общем плане действий в гуманитарной области, получить на них соответствующие средства невозможно. Тем не менее в других призывах можно было бы использовать простой метод определения общего комплекса потребностей в данной стране, четко указывая при этом чрезвычайные потребности.

Включение широкого спектра проектов по восстановлению в некоторые чрезвычайные призывы также было расценено как мера, не позволяющая оценить значение наиболее срочных аспектов оказания

* Важной вехой в длительном процессе разработки механизма призыва к помощи в осуществлении переходного периода или восстановления стала публикация в начале 2007 года Рабочей группой по вопросам переходного периода ГООНВР/ИКГВ "Рекомендаций по промежуточным призывам". Для приведения в действие этих призывов понадобится сделать еще очень много, однако перспектива таких призывов обещает снять огромную нагрузку с ПСП.

помощи. Доноры не уверены в том, что потребности в сфере восстановления можно оценить и скоординировать с правительствами стран – получателей помощи в те сроки, в которые принимается чрезвычайный призыв (несколько дней). Доноров волнует также и вопрос о том, можно ли успешно осуществить проекты по восстановлению в течение шести месяцев, на которые рассчитано действие большинства чрезвычайных призывов. На деле чрезвычайные призывы приняли на себя задачу планирования мер по ликвидации последствий и сбора средств на них в силу необходимости – вследствие отсутствия механизма призывов об оказании помощи в переходный период или о поддержке мер по ликвидации последствий. Кроме того, можно утверждать, что если к "скорейшей ликвидации последствий" следует приступить еще на острой стадии кризиса, то чрезвычайные призывы должны включать предложения по такой скорейшей ликвидации. Это ставит вопрос о том, какие именно проекты относятся к сфере скорейшей ликвидации последствий, и что именно можно оценить и осуществить в те краткие сроки, которые предусмотрены чрезвычайным призывом. Тематическая рабочая группа по вопросам восстановления на раннем этапе и Рабочая подгруппа Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) по проблемам ПСП разработали ряд рекомендаций по этим вопросам, которые сейчас обсуждаются с донорами и затем будут доработаны окончательно. После этого в чрезвычайных призывах скорейшая ликвидация последствий будет представлена теми типами проектов, которые, по мнению доноров, являются в целом подходящими, – и следует надеяться, что таким образом исчезнет давний повод для разногласий. Кроме того, большинство предложений по проектам скорейшей ликвидации последствий дожидаются, по всей видимости, пересмотренного чрезвычайного призыва, который, как правило, появляется примерно через месяц после первоначального, по получении более точной и подробной информации.

БОЛЕЕ АКТИВНОЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ НПО в ПСП

Из 1838 проектов, включенных в 2007 году в совместные и чрезвычайные призывы, 620 проектов – 34 процента – это проекты НПО. Многие страновые группы использовали оценку по состоянию на середину 2007 года как повод к тому, чтобы задним числом учесть проекты, получившие финансирование, но не включенные первоначально в ПСП. Критериями для такого включения являются соответствие проекта стратегическим приоритетам, указанным в ПСП, и их скоординированное планирование и осуществление. Соответственно, ПСП делают более заметными НПО и тех, кто предоставляет им средства, и становятся лучшими показателями финансирования в рамках отдельных кризисов. МПК поощряет подобную практику, чтобы, таким образом, лучше увязать общее финансирование с общими потребностями. В целом страновым группам и руководству по отдельным направлениям следует добиваться, чтобы предложения НПО по проектам в гуманитарной сфере с самого начала включались в ПСП, аналогично тому, как это происходит с проектами учреждений Организации Объединенных Наций и Международной организации по миграции (МОМ). При этом необходимо также отводить НПО соответствующую роль в ходе обсуждения важнейших вопросов на уровне направлений и страновых групп, поскольку именно на встречах подобного уровня и проводится совместный анализ потребностей и определяются приоритеты в стратегической сфере.

АНАЛИЗ ПОТРЕБНОСТЕЙ И СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ

В рамках ПСП за 2007 год Рамки оценки потребностей (РОП) применились полностью или частично в отношении пяти стран*. Документы, содержащие полный анализ потребностей, были опубликованы по Кот-д'Ивуару и оккупированным палестинским территориям. В других случаях РОП использовались в отношении некоторых секторов, или же применялись их варианты, разработанные с учетом местных особенностей. МПК преследует цель в 2008 году использовать РОП в отношении всех стран ПСП. Обновленный и пересмотренный вариант руководства по РОП был распространен в июне 2007 года на французском и английском языках, и в нем были учтены мнения, выраженные руководителями

* Кот-д'Ивуар, ДРК, оккупированные палестинские территории, Республика Конго, Уганда.

глобальных тематических рабочих групп; обучение персонала на местах по РОП ведется, по меньшей мере, в пяти странах.

РОП представляют собой комплексный документ справочного характера, способствующий изучению коренных причин и более глубокому пониманию взаимосвязей между потребностями в разных секторах. Они позволяют страновой группе проводить всеобъемлющую оценку потребностей и выявляют основные пробелы в данных. РОП не оценивают в количественных показателях и не расставляют по ранжиру масштабы и степень остроты каждого отдельного кризиса, а также затронутых им секторов или географических регионов. Скорее этот документ носит описательный характер, и на каждом этапе приводимые в нем данные следует оценивать критически. В настоящее время ведется дополнительная разработка систем картографирования и ранжирования (при поддержке управления информацией), что позволит сопоставлять кризисные ситуации и определять приоритет мер реагирования на кризис. Хотя полная разработка подобных инструментов может занять несколько лет, ее конечным результатом станет создание системы оценки потребностей, предполагающей обширные возможности для анализа и позволяющей проводить четкие сопоставления.

В то же время на местах распространение наиболее эффективной практики находит свое выражение в более широком использовании методов активного участия в выявлении потребностей: в Чаде, например, в недавно разработанном пакете мер помощи ЛПВС были полностью учтены потребности, которые определили сами ЛПВС.



Кэтрин-Лун Грейсон/УВКПЧ ООН/Бурунди/2006 год

Работа по обеспечению более комплексного и тщательного анализа потребностей должна сопровождаться улучшением мониторинга каждой гуманитарной ситуации, прогрессом в деле осуществления запланированных мероприятий и достижением конкретных результатов для тех, кому оказывается помощь. Статистические данные, в том числе представленные на странице v, позволяют оценить возможности стандартных схем мониторинга, которые могут быть использованы для выявления наиболее тяжелых кризисов (что доноры все чаще проделывают самостоятельно) и, при условии постоянного сбора информации, для количественной оценки эффективности каждой принимаемой меры. В призывах все чаще указываются поддающиеся

количественному измерению цели и показатели на стратегическом и отраслевом уровнях, и хотя по-прежнему в ряде оценок по состоянию на середину текущего года мониторинг этих показателей и отчетность по ним носят неполный характер, постепенно выявляются образцы передового опыта. Так, например, в оценках по ДРК и Уганде по состоянию на середину года особенно четко указываются осуществленные к данному моменту мероприятия в сопоставлении с задачами; возможно, это происходит отчасти благодаря применению в этих документах тематического подхода.