

НОВОЕ В ФИНАНСИРОВАНИИ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПСП

Гуманитарное финансирование имеет две стороны: предложения и спроса. Стратегические планы и совместные призывы направлены на организацию стороны спроса. Задача реформы финансирования гуманитарной помощи – усовершенствовать работу стороны предложения. В любой ситуации, когда имеют место предложение и спрос, интересен тот факт, что для достижения одной из сторон своих целей другая сторона должна действовать удовлетворительно, и обе стороны выигрывают, облегчая работу друг друга. Обеспечивают ли призывы решение этой задачи? Традиционно призывы очень конкретны в своих финансовых запросах, детализируя их в рамках проекта или направления деятельности (или иногда, в более широком плане, в рамках программ), чтобы обеспечить тем самым подробное планирование и содействовать подотчетности, а также дать возможность проверить все позиции прейскуранта. Однако если воспринимать это как предложение узко определять назначение каждого гранта, привязывая его к конкретному проекту, то десятки доноров окажутся вынужденными принимать решения (по идее, в координации друг с другом, а на деле зачастую независимо) по поводу сотен проектов. В итоге это приведет к сложному переплетению мер финансирования, и вряд ли это позволит всем вместе достичь оптимальных результатов. Такие результаты и не достигаются – и отсюда зияющие неравномерности в финансировании разных секторов и, на более высоком уровне, – разных кризисов. Одним из средств решения этой проблемы могло бы стать предоставление учреждениям права общего распределения средств, чтобы затем они могли распределять их по конкретным проектам в зависимости от реальных расходов, хода осуществления и вновь возникающих потребностей. Еще одним возможным путем решения проблемы могло бы стать внедрение ряда



Дан Касперш/УКГД/ТИМОР-ЛЕШТИ/2006 год

инноваций в сфере финансирования под общим названием "совместное финансирование", когда часть средств централизуется, и решение об их распределении на удовлетворение тех или иных потребностей принимает межведомственная группа под руководством координатора гуманитарной помощи. Если эта система будет работать должным образом, то появляется возможность смягчить остроту двух основных проблем финансирования гуманитарной помощи – неравномерность и запаздывание.

Совместное финансирование содействует также внедрению стратегических подходов и координации. Координаторы гуманитарной помощи и страновые группы зачастую

сталкиваются с невозможностью осуществления своих подробных стратегий в связи с хаотичным характером финансирования. Отсутствие должной координации финансирования снижает также стимулы к скоординированным действиям. Если часть средств, предоставленных для действий в кризисной ситуации, распределяется скоординированно, то появляется больше шансов на то, что стратегия будет реализована согласно плану.

В то же время, улучшив координацию среди доноров, можно реализовать многие сильные стороны совместного финансирования, нейтрализовав при этом его недостатки (прежде всего транзакционные издержки и задержки в связи с прохождением по многочисленным инстанциям). Одна из задач, которые преследуются при применяемом в традиционных призывах подробном, детализированном подходе, состоит в том, чтобы дать донорам возможность проводить консультации по поводу их вкладов и предпочтений в отношении приоритетов гуманитарной деятельности и коллективно определять

индивидуальные решения по поводу финансирования, чтобы достичь оптимального результата – нечто вроде виртуального пула. На деле подобное происходит редко. Решением проблемы могло бы стать проведение после обнародования каждого призыва структурных консультаций между основными донорами с целью оптимизации использования выделенных ими средств. В ходе подобных консультаций можно было бы также проводить подробную, по каждому проекту в отдельности, оценку призыва, и в ходе этой работы доноры могли бы определить, что именно в запросах, содержащихся в призыве, они считают завышенным, неподкрепленным оценкой потребностей или нецелесообразным. Подобного рода обратная связь с донорами позволит усовершенствовать практику призывов и даст координатору гуманитарной помощи и руководителям тематических направлений возможность лучше выполнить возложенные на них обязанности, в частности, по изучению включенных в призыв проектов, – обязанности, более успешное выполнение которых системой гуманитарной помощи хотели бы видеть сами доноры.

Каков на сегодняшний день опыт крупномасштабного совместного финансирования?

СОВМЕСТНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ ФОНДЫ, СОЗДАННЫЕ НА ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЙ ОСНОВЕ В ДРК И СУДАНЕ

С 2006 года в Судане и ДРК действуют совместные фонды, распоряжающиеся средствами в сумме более 100 млн. долл. США каждый (подобные масштабные совместные фонды получили название Совместных гуманитарных фондов, или СГФ). Работающие в обеих странах группы столкнулись со сложной проблемой принятия решений по поводу конкурирующих друг с другом потребностей в условиях широкомасштабных кризисов, а также с проблемами административного порядка, решить которые было необходимо, для того чтобы оперативно реализовать принятые решения по поводу финансирования. Накопленный к настоящему моменту опыт носит, по большей части, позитивный характер. Решение административных проблем протекало не вполне гладко, однако здесь наблюдается постоянное улучшение ситуации. Оба СГФ, хотя применяемые ими методы распределения средств несколько отличаются друг от друга, стремятся обеспечить сбалансированное финансирование с учетом тех секторов и географических зон, потребности которых являются первоочередными. Хотя даже этих 100 млн. долл. США не хватает на то, чтобы скорректировать неравномерное распределение целевых средств в условиях поразивших эти страны кризисов, фонды решают проблемы эффективнее, чем это может сделать множество действующих по отдельности доноров. Так, например, в ДРК в течение 2007 года средства, распределенные СГФ, в сочетании с целевыми грантами, предоставленными донорами, обеспечили меньшую степень несбалансированности между секторами, нежели это имеет место в большинстве ПСП. Этот показатель колеблется от низкого – 11 процентов – в секторе образования – до высокого (за исключением продовольствия) – 15 процентов – в секторах обеспечения убежища и непродовольственных товаров и служб координации и поддержки.

Кроме того, СГФ стимулируют укрепление координации усилий доноров, которые теперь приходят к выводу о необходимости располагать информацией о расходах СГФ, для того чтобы оптимизировать свои решения по поводу целевого финансирования (тот же эффект наблюдался в других кризисных ситуациях в отношении меньших по масштабам Фондов чрезвычайного реагирования, или ФЧР). Оба СГФ позволили усилить координацию, начиная с КГП, который в конечном счете принимает решения о распределении средств, до уровня тематических направлений, где обсуждаются вопросы приоритетного использования аккумулированных средств в своих секторах и мнения которых влияют на принятие итоговых решений. Успех этих СГФ, как представляется, определяется в значительной мере сильными координационными структурами, начиная от КГП и тематических направлений и вплоть до уровня провинции или округа. Вероятно, подобная действенная координация должна быть в значительной мере налажена заблаговременно: сам фонд не сможет обеспечить координацию там, где раньше ее не было. Это заставляет предположить, что в дальнейшем следует тщательно отбирать страны для СГФ, учитывая при этом силу и прочность координационных структур.

СЕРФ

СЕРФ берет на себя роль донора, в наиболее срочном порядке предоставляющего средства при внезапном возникновении чрезвычайных ситуаций, а также "донора последней надежды", для не имеющих финансирования важнейших гуманитарных проектов в рамках кризисов, испытывающих хроническое недофинансирование. В этом своем качестве фонд способствует смягчению остроты проблем, порождаемых медлительностью и неравномерностью. СЕРФ вплотную взаимодействует с совместными и чрезвычайными призывами. В случае кризисов, на урегулирование которых не имеется достаточных средств, КГП (после консультаций со страновой группой и руководителями тематических направлений) принимает решение о выделении средств на наиболее неотложные и не получившие достаточного финансирования проекты в рамках ПСП (определенные суммы СЕРФ выделяет на кризисы, по которым по различным причинам не принималось ПСП). СЕРФ выделяет средства на работу в условиях внезапно возникших бедствий, сообразуясь с тем, как развивается чрезвычайный призыв: резидент или координатор гуманитарной помощи и страновая группа разрабатывают совместную стратегию и планы конкретных действий и указывают, какие именно проекты должны получить срочное финансирование СЕРФ

(иногда они имеют возможность указать это до того, как чрезвычайный призыв будет готов к обнародованию, и в этом случае СЕРФ немедленно реагирует). Страновым группам приходится готовить чрезвычайные призывы, рассчитанные на реакцию со стороны различных учреждений и в том случае, если они рассчитывают на оперативное получение финансирования от СЕРФ, поскольку им необходимо иметь платформу для совместной стратегии, а также потому, что СЕРФ может самостоятельно финансировать мероприятия лишь по бедствиям самого малого масштаба, и страновым группам по-прежнему требуется механизм сбора средств.

Стимулируя использование совместных или чрезвычайных призывов в качестве "каталога", на основании которого ведется отбор наиболее срочных проектов, а также передавая КГП полномочия по отбору проектов для финансирования силами СЕРФ, фонд содействует также усилению координации и других составляющих реформы системы гуманитарной помощи – руководящей роли КГП и комплексно-тематического подхода.

Меньшие по размерам Фонды чрезвычайного реагирования, имеющие целью оперативное принятие ответных мер и восполнение недостатков в финансировании, начали действовать также в некоторых

Средства, предоставленные СЕРФ в 2007 году

В рамках консолидированных призывов	
Буркина-Фасо (ПСП в интересах ЗА)	1 796 080 долл. США
Бурунди	8 500 000 долл. США
Центральноафриканская Республика	4 478 703 долл. США
Чад	7 280 842 долл. США
Дем. Респ. Конго	36 587 128 долл. США
Кот-д'Ивуар	6 176 753 долл. США
Гвинея (ПСП в интересах Западной Африки)	9 769 359 долл. США
Либерия	2 199 555 долл. США
Оккуп. палестинские территории	2 525 949 долл. США
Республика Конго	881 701 долл. США
Сомали	9 247 283 долл. США
Судан	10 575 000 долл. США
Тимор-Лешти	1 090 993 долл. США
Уганда	7 000 000 долл. США
Зимбабве	2 000 000 долл. США
ВСЕГО	110 109 346 долл. США
В рамках чрезвычайных призывов	
Боливия	2 000 000 долл. США
Мадагаскар	3 431 553 долл. США
Мозамбик	11 162 981 долл. США
ВСЕГО	16 594 534 долл. США
На прочие чрезвычайные ситуации	
ВСЕГО	59 554 784 долл. США

других странах, в том числе в Центральноафриканской Республике, Ираке, ДРК (где они работают наряду с более крупным СГФ), Эфиопии, Сомали и Индонезии, а еще раньше – в Анголе и Либерии.

Следует отметить, что ни один из таких совместных межведомственных фондов не заменяет собой те не ограниченные в своем назначении средства, которые доноры предоставляют непосредственно учреждениям, и которые представляют собой наиболее гибкий и быстрый способ финансирования, в рамках которого средства для принятия мер в условиях новых или изменяющихся кризисов поступают по внутренним каналам почти сразу (тогда как межведомственному фонду для предоставления средств необходимо выполнить определенные формальности). Успешная работа доноров в гуманитарной сфере достигается в том случае, если одновременно с щедрым предоставлением таких средств помощь там, где это необходимо, поступает через совместные межведомственные фонды. Совместные фонды и учреждения, работающие со средствами, конкретное предназначение которых не указано, выполняют свою часть задачи, давая в режиме реального времени подробную информацию о распределении этих средств (и СФК при наличии такой информации имеет возможность ее обнародовать) и предоставляя затем подробные отчеты, в которых показано, что удалось сделать с помощью этих средств*.

Еще одна проблема в отношении совместных фондов – это роль НПО. В соответствии с полученным от Генеральной Ассамблеи мандатом СЕРФ не имеет права финансировать НПО напрямую. СГФ с такими ограничениями не сталкиваются, однако, судя по некоторым данным, совместное финансирование в ряде случаев оказывается для учреждений Организации Объединенных Наций более предпочтительным. Для того чтобы подобные механизмы не служили для отвлечения ресурсов от НПО, что угрожало бы их потенциалу и подрывало ведущую независимую роль этих организаций в предоставлении помощи и защите интересов нуждающихся, следует больше внимания уделять соблюдению баланса при предоставлении средств.

Определенная степень целевого распределения выделяемых средств будет сохраняться до тех пор, пока это помогает донорам обеспечить наглядность и отчетность в использовании их средств. Доноры предпочитают также быть уверенными в том, что наиболее важные для них организации и направления деятельности получают достаточное финансовое обеспечение. Кроме того, механизмы совместного финансирования пока не готовы, будь то в организационном плане или по существу, работать с большими объемами финансирования гуманитарной деятельности. Однако как их успехи, так и накопленный к настоящему моменту опыт свидетельствуют о необходимости разумного подхода к его воспроизведению: необходимо тщательно отбирать механизмы, которые позволили бы решать наиболее острые проблемы финансирования в каждой кризисной ситуации, которые соответствовали бы потенциалу организации, управляющей средствами, и четко определяли бы ее роль в сфере финансирования.

* Парадокс в отношении таких совместных межведомственных фондов заключается, однако, в том, что, прежде всего из-за проблем с подотчетностью ввиду их новизны, при направлении средств из них в учреждения, цели, на которые выделяются средства, жестко оговариваются.