

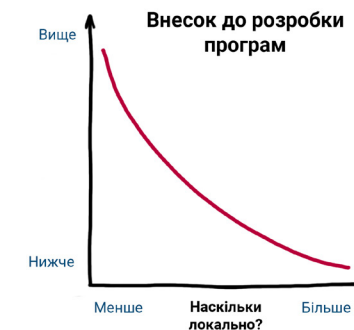
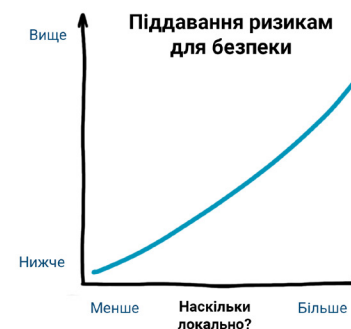
ПРО ЦЕЙ ЗВІТ

Мета. Починаючи з лютого 2022 р., питання локалізації було центральним у багатьох дискусіях щодо гуманітарного реагування в Україні. Проте взяті на слова зобов'язання не завжди призводили до практичних дій, як-от передавання коштів та обов'язків безпосередньо місцевим суб'єктам реагування. У цьому звіті досліджується стан зусиль із локалізації в Україні, ставлення до цієї концепції та її сприйняття, а також тут оновлено й доповнено інформацію, наведену в нашому попередньому звіті: Bridging Humanitarian Response («Установлення зв'язків у гуманітарному реагуванні»).

Методологія. Організація ACAPS виконала огляд 47 вторинних джерел даних, зокрема щомісячних наборів даних від благодійного фонду Stabilisation Support Services, і провела 48 інтерв'ю з працівниками 14 міжнародних неурядових організацій (МНУО), 10 національних неурядових організацій (ННУО) і 4 агенцій ООН. Дослідницька група також провела інтерв'ю з трьома представниками механізмів координації та фінансування, п'ятьма представниками кластерів, двома донорами та десятьма українськими неурядовими організаціями (НУО). Збір даних для складання цього звіту відбувався з лютого до березня 2023 р. До звіту входять результати попередніх досліджень із цієї теми, зокрема сім інтерв'ю з ключовими інформаторами, проведених із листопада до грудня 2022 г.

Обмеження. Хоча цей звіт не є репрезентативним для всіх суб'єктів реагування, які працюють в Україні, організація ACAPS доклала зусиль до збирання і представлення думок різноманітної вибірки осіб, залучених до гуманітарного реагування, щоб краще зрозуміти різні погляди на локалізацію в країні. Залишаються прогалини в інформації щодо надання фінансування, зокрема щодо масштабу й моделі надання фінансування для національних партнерів, які реалізують програми деяких агенцій ООН і МНУО. Не до кінця зрозуміло, як надання фінансування в секторі реагування сприяє виконанню зобов'язань щодо локалізації та дозволяє меншим або щойно створеним ННУО й волонтерським мережам працювати якомога ефективніше.

Подяка. Цей звіт було розроблено спільно з організацією Refugees International, яка допомогла з розробкою методології, збиранням даних і проведенням аналізу. Початкові результати було спочатку представлено на Національному семінарі з питань локалізації гуманітарної допомоги, організованому за участі Refugees International у Києві 17 лютого 2023 р.



Source: ACAPS

ЗМІСТ

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ	2
ВСТУП	2
ЛОКАЛІЗАЦІЯ	4
РОЗПОДІЛ ФІНАНСУВАННЯ	5
ПАРТНЕРСТВА Й НАЛЕЖНА ПЕРЕВІРКА	8
ГУМАНІТАРНІ ПРИНЦИПИ Й БЕЗПЕКА	12
КООРДИНАЦІЯ ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ	13

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Кожна з опитаних організацій (агенцій ООН, МНУО або НУО) дала власне визначення того, що таке локалізація або якою вона має бути в Україні. До того ж деякі з наданих визначень суперечили одне одному. Через невизначеність того, що локалізація означає на практиці, серед міжнародних і місцевих суб'єктів реагування є непорозуміння та несправджені очікування. Навіть міжнародні суб'єкти реагування, знайомі із зобов'язаннями згідно з «Великою угодою» (Grand Bargain), зокрема представники ООН і МНУО, не змогли дати точне визначення цього поняття, і для деякого воно перетворилося на «порожнє модне слівце» або «беззмістовний» термін.

З 12 МНУО, які надали ACAPS свою фінансову інформацію, 4 МНУО зазначили, що виділяли менш ніж 10 % від свого бюджету національним суб'єктам реагування, 4 виділяли 10–20 % бюджету національним і місцевим НУО, а 2 виділяли понад 90 % свого фінансування ННУО. Жодна з агенцій ООН, до яких ми звернулися для проведення цього опитування, не надала конкретних даних щодо того, скільки коштів вона надала українським партнерам. Така відсутність даних є головною проблемою для аналізу розподілу фінансування в секторі реагування в Україні. Коли ж інформація щодо фінансування наявна, дуже важко розрізнити пряму фінансову підтримку (з урахуванням накладних видатків і непередбачуваних витрат) та натуральну підтримку, що спрямована на надання натуральної допомоги для роздавання суб'єктами реагування без подальших інвестицій у їхні власні спроможності.

У більшості випадків партнерство між українськими й міжнародними суб'єктами реагування оформлюється за допомогою договорів субпідряду, за якими місцеві організації впроваджують дії від імені МНУО або агенцій ООН. Хоча кількість місцевих партнерів, про яку повідомили ООН і МНУО, значно коливається (від 1 до 400), більшість респондентів з-поміж МНУО відзначили, що місцеві партнери впроваджували щонайменше 40 % їхніх дій. Більшість респондентів серед українських НУО зазначили, що переважно використання субпідрядних відносин сприяє нерівності в партнерських стосунках, у яких їхні організації не отримують повного визнання як невід'ємні учасники реагування, оскільки в них немає реальних повноважень для ухвалення рішень і вони не беруть безпосередньої участі в плануванні дій згідно з найнагальнішими потребами, які вони спостерігають на практиці.

Донори очікують, що допомога буде доставлена до важкодоступних зон, зокрема до віддалених сіл, прифронтових районів, а також до непідконтрольних уряду

територій (НПУТ). Для МНУО складність полягає в їхній обмеженій спроможності та відсутності знань про місцевість або в тому, що їхні власні протоколи безпеки обмежують доступ до таких територій. Унаслідок цього вони мають покладатися на партнерство з місцевими українськими організаціями, а більша частина допомоги доходить до постраждалих громад через неформальні мережі та громадські групи, що переважно складаються з волонтерів із більшою толерантністю до ризику, ніж у міжнародних суб'єктів реагування. Такі місцеві організації та мережі беруть на себе непропорційно велику частку ризиків і, ураховуючи власну неформальну природу, мають недостатньо засобів і підтримки у вигляді фізичних і структурних ресурсів, необхідних для безпеки та підтримання їхньої важливої гуманітарної роботи.

Хоча в Україні наявні великі структури з гуманітарної координації, під час обговорень із місцевими та міжнародними організаціями виявилось, що координація залишається однією з головних проблем у забезпеченні ефективного гуманітарного реагування в країні. У великих координаційних форумах представлено кілька ННУО, але менші, гнучкіші місцеві групи, організації або волонтери представлені недостатньо. Ті великі українські НУО, які мають представництво, зазвичай мають більш «інтернаціоналізований» погляд на реагування. Місцеве реагування в Україні дуже різноманітне, з великою кількістю суб'єктів реагування, поглядів і думок, які кілька великих ННУО не можуть ефективно представляти.

ВСТУП

Від початку масштабного гуманітарного реагування на кризу внаслідок російського вторгнення в Україну, яке розпочалося 24 лютого 2022 р., було зрозуміло, що українські суб'єкти реагування – як уряд і зареєстровані українські НУО, так і безліч інших суб'єктів, зокрема волонтерських рухів, – діють на передовій зусиль із реагування.

Після початку російського вторгнення більшість міжнародних суб'єктів гуманітарного реагування було важко швидко реагувати на подальшу кризу, адже вони не були готові до масштабу подій і швидкості, з якою ситуація погіршувалася. Кілька міжнародних організацій спочатку призупинили свою діяльність через небезпеку, особливо на Донбасі. Іншим знадобилося повністю перепланувати свою роботу, яка переважно була сконцентрована на Донбасі, і вони більше зосередилися на розвитку, ніж на діях з екстреного гуманітарного реагування. А ще деякі організації ніколи й не були присутні в Україні (ТНН, 10.03.2022). В одній із МНУО зазначили: «Україна була організаційним викликом. Нам довелося починати все з нуля, не знаючи ні мови, ні гуманітарної спільноти й контексту» (КІІ, 07.02.2023 б).

Водночас у країні було міцне громадянське суспільство, і українці зуміли швидко мобілізувати волонтерські мережі, забезпечивши потужне й швидке реагування на гуманітарну кризу. Місцеві групи зуміли отримати доступ до фінансування та операційної підтримки з-за меж формальної структури гуманітарного фінансування, зокрема від окремих осіб, церковних груп, груп із захисту демократії, правозахисних груп і глобальних платформ із місцевими зв'язками на кшталт Міжнародного руху Червоного Хреста й Червоного Півмісяця (МРЧХ і ЧП) (Humanitarian Outcomes, 01.06.2022). Після майже 18 місяців реагування місцеві організації досі відповідають за надання значної частини гуманітарної підтримки, особливо в місцевостях із високим рівнем ризику та важкодоступних районах (KII, 30.01.2023 b; KII, 01.02.2023 a; KII, 06.02.2023 c; KII, 06.02.2023 d; KII, 03.02.2023 f; KII, 07.02.2023 c; KII, 11.02.2023 a).

Загальна кількість суб'єктів реагування, які працюють в Україні, яскраво свідчить про масштабне нарощування гуманітарних зусиль у країні. Хоча виросла кількість усіх типів суб'єктів гуманітарного реагування, найбільше зростання спостерігається в національному секторі. До 2022 р. у секторі гуманітарного реагування працювали 150 українських НУО поруч із національною мережею організацій громадянського суспільства, волонтерськими групами й релігійними мережами (УКГС ООН, дата доступу: 03.05.2023). До 2023 р. це число зросло до 458 українських НУО та більш ніж 1 700 волонтерських мереж і організацій. Ці групи стали головними надавачами допомоги в Україні.

Таблиця 1. Суб'єкти гуманітарного реагування в Україні до та після початку вторгнення у 2022 р.

АГЕНЦІЇ ООН	МНУО	НАЦІОНАЛЬНІ СУБ'ЄКТИ РЕАГУВАННЯ ТА ВІДОМІ ВОЛОНТЕРСЬКІ ГРУПИ (РАЗОМ – ННУО)
До 2022 р.		
8	30	150
У 2023 р.		
12	133	458 (ННУО) + 1,700 (волонтерських груп і релігійних мереж)

Джерела: УКГС ООН (дата доступу: 17.05.2023); УКГС ООН (10.01.2023); Philanthropy (дата доступу: 04.04.2023); Суспільне (21.04.2022); URD (13.12.2022); ZF (08.2022); KII, (28.11.2022 a)

Українські суб'єкти реагування, зокрема НУО та групи громадянського суспільства, які практично не мали попереднього досвіду гуманітарної роботи, зуміли швидко масштабувати й розширити свою діяльність для реагування на швидке зростання потреб постраждалих груп населення завдяки таким ключовим характеристикам:

- **адаптивність** – швидка адаптація до вимог, потреб і ситуації, що стрімко змінюються;
- **висока толерантність до ризику** – доставлення допомоги людям у зонах активних бойових дій;
- **операційна гнучкість** – готовність робити те, що буде потрібно, зокрема комбінувати різні види діяльності (наприклад, доставляти допомогу та евакуювати поранених під час однієї поїздки);
- **здатність використовувати різні джерела фінансування** – наприклад кошти, надані нетрадиційними донорами, як-от приватними особами та підприємствами;
- **широка географія доступу** – використання місцевих знань, мереж і спроможностей для діставання до територій, де відсутні міжнародні суб'єкти реагування;
- **своєчасність** – швидке реагування завдяки перевагам статусу місцевих і відсутності потреби долати значні бюрократичні бар'єри й дотримуватися складних процесів ухвалення рішень (OpenDemocracy, 29.06.2022; Philanthropy, дата доступу: 04.04.2023; REACH, 19.08.2022; Frennesson et al. 07.11.2022; NP, 22.06.2022; URD, 13.12.2022).

Незважаючи на велику кількість оперативних місцевих НУО й груп громадянського суспільства та на винятково високий рівень фінансування різних напрямків реагування, з локалізацією гуманітарного реагування в Україні були пов'язані суттєві труднощі, які відзначали і міжнародні, і місцеві суб'єкти реагування (RI, 22.12.2022, 24.02.2023 та 16.03.2023; GFCF, 24.08.2022; ENF, дата доступу: 14.06.2023; DEC, 06.01.2023).

ЛОКАЛІЗАЦІЯ

Що таке локалізація?

На Всесвітньому гуманітарному саміті у 2016 р. велика кількість зацікавлених сторін оформили своє зобов'язання прагнути локалізації за допомогою угоди, відомої як «Велика угода» (Grand Bargain, яка пізніше набула оптимізованої форми у вигляді Grand Bargain 2.0). Теоретично ці зобов'язання мали б означати надання більшого прямого фінансування та операційної відповідальності місцевим суб'єктам реагування на визнання їхньої центральної ролі в реагуванні на надзвичайні ситуації та зусиллях із відновлення (МПК, дата доступу: 28.04.2023). На практиці було складно впровадити локалізацію згідно з баченням, викладеним у «Великій угоді», і міжнародним суб'єктам гуманітарного реагування ще належить до кінця виконати ці зобов'язання (Університет Тафтса, 31.12.2021).

Зобов'язання щодо локалізації згідно з «Великою угодою»

- Збільшити інвестиції в інституційні спроможності місцевих і національних суб'єктів реагування.
- Краще зрозуміти й усунути або зменшити бар'єри (зменшити адміністративне навантаження) для міжнародних організацій і донорів, які стають партнерами місцевих і національних суб'єктів реагування.
- Підтримувати й доповнювати національні механізми координації та залучати місцевих і національних суб'єктів реагування до міжнародних механізмів координації.
- Надавати 25 % гуманітарного фінансування місцевим і національним суб'єктам реагування.
- Розробити маркер локалізації для вимірювання прямого й непрямого фінансування місцевих і національних суб'єктів реагування.
- Активніше використовувати інструменти фінансування на зразок об'єднаних фондів на рівні країн (Country-Based Pooled Fund, CBPF) під керівництвом ООН, Фонду реагування на надзвичайні ситуації (Disaster Relief Emergency Fund, DREF) МРЧХ і ЧП, а також фондів під керівництвом НУО та інших об'єднаних фондів (МПК, дата доступу: 20.05.2023).

Відсутність спільного визначення

Однією з головних проблем, названих опитуваними під час збирання даних, була відсутність спільного розуміння того, що таке локалізація та як вона має виглядати на практиці в Україні.

- Кожна з опитаних організацій (агенцій ООН, МНУО або НУО) дала власне визначення того, що таке локалізація або якою вона має бути в Україні. До того ж деякі з наданих визначень суперечили одне одному.
- Лише третина з опитаних МНУО та агенцій ООН прямо згадали зобов'язання надавати більше прямого фінансування НУО, коли їх спитали про сутність локалізації, і лише одна з опитуваних організацій прямо назвала зобов'язання щодо надання 25 % прямого фінансування згідно з «Великою угодою» (КІІ, 30.01.2023 b; КІІ, 06.02.2023 c; КІІ, 06.02.2023 f; КІІ, 08.02.2023 c).
- Більш ніж половина опитаних МНУО та агенцій ООН пов'язали локалізацію із зобов'язанням працювати з місцевими НУО, принципами партнерства або реагуванням під місцевим управлінням (КІІ, 01.02.2023 a; 02.02.2023 a; КІІ, 03.02.2023 b; КІІ, 03.02.2023 c; КІІ, 03.02.2023 d; КІІ, 02.02.2023 b; КІІ, 03.02.2023 e; КІІ, 06.02.2023 d; КІІ, 07.02.2023 b; КІІ, 07.02.2023 c).
- Для опитаних українських НУО концепція локалізації переважно має сенс у контексті міжнародних координаційних структур. На практиці вони розуміють її здебільшого як забезпечення кращого реагування на місцевому рівні та скеровування ресурсів громадам (КІІ, 06.02.2023 d; КІІ, 03.02.2023 e; КІІ, 02.02.2023 b; КІІ, 03.02.2023 d).

Через невизначеність того, що локалізація означає на практиці, серед міжнародних і місцевих суб'єктів реагування є непорозуміння та несправджені очікування. Навіть міжнародні суб'єкти реагування, знайомі із зобов'язаннями згідно з «Великою угодою», зокрема представники ООН і МНУО, не змогли дати точне визначення цього поняття, і для деякого воно перетворилося на «порожнє модне слівце» або «беззмістовний» термін (КІІ, 11.02.2023 a; КІІ, 09.02.2023 a).

Попри відсутність загального визначення, під час аналізу ACAPS з'ясувалися певні спільні теми, які висвітлюють і проблеми, пов'язані з локалізацією,

і найважливіші елементи, необхідні для її ефективнішого впровадження. Такі елементи можна згрупувати згідно із чотирма пов'язаними між собою темами:

- розподіл фінансування;
- партнерства й належна перевірка;
- гуманітарні принципи й безпека;
- координація та ухвалення рішень.

Ці теми використовуються для структурування всього звіту, де наводяться висновки із зібраних даних, а також визначаються, порівнюються та протиставляються погляди і міжнародних, і місцевих суб'єктів реагування в Україні.

РОЗПОДІЛ ФІНАНСУВАННЯ

Пряме виділення коштів

- ННУО безпосередньо отримали менш ніж 0,4 % із 3,7 мільярда дол. США, виділених на підставі переглянутого Екстреного звернення України (Ukraine Flash Appeal) на 2022 р.
- Жодна з агенцій ООН, до яких ми звернулися для проведення цього опитування, не надала конкретних даних щодо того, скільки коштів вона виділила українським партнерам (KII, 07.02.2023 b; KII, 11.02.2023 b; KII, 03.02.2023 f). З 13 МНУО, які надали ACAPS свою фінансову інформацію, чотири зазначили, що виділили менш ніж 10 % свого бюджету національним партнерам.
- Лише 23 % зі 192 мільйонів дол. США, виділених через Український гуманітарний фонд (УГФ), надійшли безпосередньо ННУО.

Реагування в Україні добре фінансоване — можливо, навіть надмірно — порівняно з іншими кризами, як зазначили кілька зацікавлених сторін, опитаних для цього звіту (KII, 02.02.2023 a; KII, 04.02.2023 a; KII, 07.02.2023 b). Донори надали понад 3,7 мільярди дол. США, або 87 % від запитаної суми, за переглянутим Екстреним зверненням України на 2022 р. (УКГС ООН, дата доступу: 20.05.2023). Проте, незважаючи на передбачене «Великою угодою» зобов'язання щодо 25 %, більша частина цього фінансування була виділена агенціям ООН і МНУО. Українські організації отримали менш ніж 0,4 % від

цієї суми шляхом прямого виділення коштів, водночас 12 національних і місцевих НУО та організацій громадянського суспільства (ОГС) безпосередньо отримали лише 13,2 мільйони дол. США (УКГС ООН, дата доступу: 14.06.2023 a).

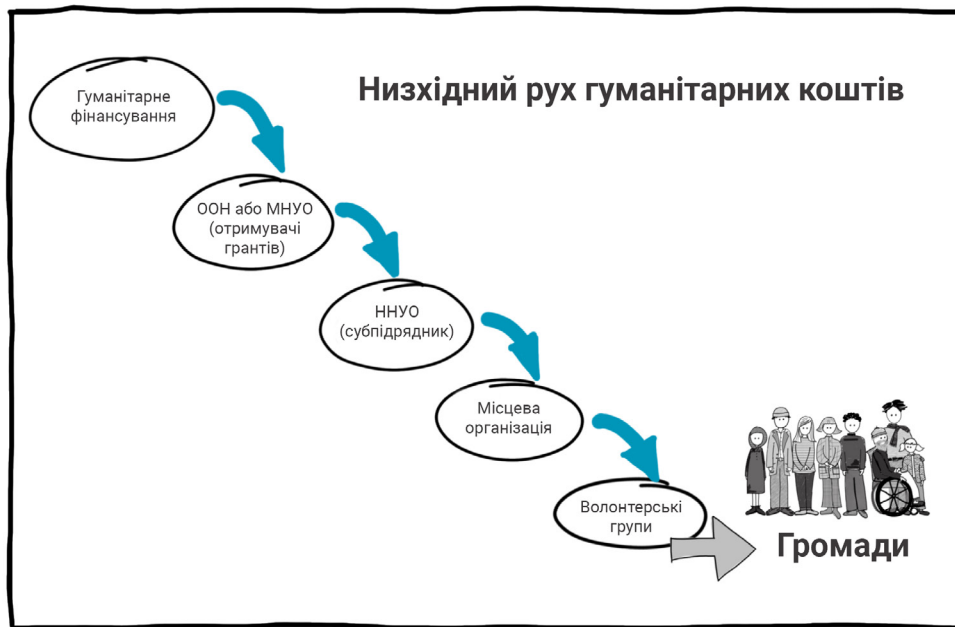
Головною проблемою для аналізу розподілу фінансування на реагування в Україні є відсутність розуміння того, скільки конкретно коштів виділено безпосередньо українським організаціям і громадянському суспільству та наскільки великими є їхні потреби. На цей час відстежити ці цифри неможливо, оскільки більшість агенцій ООН і деякі МНУО не розкривають інформацію про те, яка частина їхнього бюджету виділена місцевим партнерам.

Моделі фінансування

Навіть коли інформація щодо розподілу фінансування є доступною, дуже важко розрізнити пряму фінансову підтримку (з урахуванням накладних видатків і непередбачуваних витрат) та натуральну підтримку, що спрямована на надання натуральної допомоги для роздавання суб'єктами реагування без подальших інвестицій у власні спроможності. Станом на кінець березня 2023 р. було надано майже 320 мільйонів дол. США у вигляді натуральних пожертв для подолання гуманітарної кризи в Україні. Для порівняння: для фінансування місцевих НУО було надано лише 37 мільйонів дол. США у 2022 р. і 16 мільйонів дол. США до середини червня 2023 р. (УКГС ООН, дата доступу: 14.06.2023; УКГС ООН, дата доступу: 14.06.2022; УКГС ООН, дата доступу: 14.06.2023 b).

Через це незрозуміло, яка частка фінансування, отримана українськими організаціями, була прямою, а не в натуральній формі. Ані Служба фінансового моніторингу УКГС ООН (Financial Tracking Services), ані СВРФ у своїх даних не розрізняють, яка частка прямого фінансування надається українським організаціям для підтримки їхньої власної діяльності, а яка лише для впровадження заходів, визначених їхніми міжнародними партнерами.

Відсутність регулювання та інформації щодо різних моделей, за якими українським суб'єктам реагування можуть виділятися міжнародні бюджети (у формі грантів, натуральної допомоги, розвитку спроможностей тощо), найбільше шкодить меншим місцевим НУО та волонтерським групам. Це поєднується зі значним покладанням на те, що місцеві суб'єкти реагування доставлять натуральну допомогу по всій країні, особливо до важкодоступних районів. Як наслідок, місцеві суб'єкти реагування відчують перевантаження від реалізації заходів, спланованих різними організаціями, і відсутності часу або спроможності для розробки власних програм або нарощування своїх внутрішніх спроможностей.



Source: ACAPS

«Традиційні» гуманітарні донори

Більшість великих гуманітарних донорів не виділили якогось суттєвого фінансування безпосередньо українським організаціям у 2022 р. (КІІ, 15.02.2023 а; КІІ, 16.02.2023 а). Головна проблема, з якою стикаються українські організації в контексті доступу до прямого фінансування від великих донорів, полягає в надмірно забюрократизованих процедурах відбору й складних системах звітування. Потреба розібратися з ними, одночасно виконуючи важкі завдання негайного гуманітарного реагування, є надто обтяжливою, особливо для менших місцевих організацій (КІІ, 16.02.2023 а).

Цілі локалізації в контексті фінансування також важко реалізувати послідовно через те, що норми державного регулювання дуже різняться залежно від донора. Деякі державні норми забороняють прямо фінансувати будь-яку організацію, яка не зареєстрована в країні-донорі, а цей процес може бути довгим і складним, що призводить до утворення вузьких місць або обмежує фінансування, яке може бути скероване до організацій, що не належать до їхнього регіону (КІІ, 16.02.2023 а; КІІ, 07.02.2023 б; КІІ, 03.02.2023 с).

Деякі донори повідомили, що намагаються справляти більший тиск для локалізації своїх коштів за допомогою конкретніших вимог щодо природи партнерств і дій зі збільшення спроможностей, що їх реалізують безпосередні отримувачі коштів (агенції ООН і МНУО). Водночас жоден з опитаних для цього дослідження донорів не впровадив жодної політики чи формальних вимог щодо того, як слід фінансувати місцевих виконавців у секторі реагування або яка частка коштів має бути виділена їм, хоча дехто повідомив, що працює над розробкою таких політик (КІІ, 15.02.2023 а; КІІ, 16.02.2023 а).

Унаслідок цього між донорами та агенціями ООН / МНУО відбувається чимале перекладання вини й відповідальності за те, хто має локалізувати кошти: донори стверджують, що це має бути колективна робота та що обговорення фінансування на їхньому рівні має фокусуватися скоріше на загальних цілях, ніж на подробицях подальшої виплати коштів. З іншого боку, МНУО доводять, що донори мають різні правила щодо накладних видатків і відбору партнерів, що обмежує їхні можливості для локалізації коштів (КІІ, 15.02.2023 а; КІІ, 06.02.2023 е).

Деякі МНУО відзначили, що відсутність регулювання з боку донорів дозволяє їм «ховатися за спинами донорів», а один кластер повідомив, що було б корисно мати конкретніші вимоги для встановлення чітких очікувань і прозорих порогів, які дозволили б забезпечити підзвітність суб'єктів реагування за те, як вони надалі розподіляють кошти (КІІ, 30.01.2023 б, КІІ, 08.02.2023 д).

Український гуманітарний фонд

Більша частина фінансування, виділеного УГФ у 2022 р., надійшла агенціям ООН і МНУО. З приблизно 192 мільйонів дол. США, виділених через цей фонд у 2022 р., 33 % було надано місцевим суб'єктам реагування, зокрема 23 % шляхом прямого виділення коштів національним організаціям (КІІ, 08.02.2023 а).

Доступ до УГФ є непростим завданням для українських суб'єктів реагування. Він залежить від проходження формальної процедури доступу, зокрема потрібно відповідати критеріям для партнерів фонду та довести, що НУО є максимально ефективними у своїй діяльності – тобто здатні доставляти допомогу своєчасно, ефективно, відповідально й згідно з гуманітарними принципами (УКГС ООН, 20.12.2022 та 08.03.2022; КІІ, 08.02.2023 а).

Хоча УГФ доклав зусилля із забезпечення локалізації коштів, які він виділяє, зобов'язання щодо локалізації є для нього менш пріоритетними, ніж загальна мета виділення коштів суб'єктам реагування, які мають найкращі можливості для роботи. На жаль, у випадку України ті, хто мають найкращі можливості

для роботи, часто не відповідають критеріям для отримання грошей фонду. Унаслідок цього виникає ситуація, коли українські організації, особливо менші гнучкі суб'єкти оперативного реагування, можуть отримати доступ до УГФ лише через партнерство з більшими організаціями, що відповідають критеріям фонду (КІІ, 08.02.2023 а). Для цього потрібна угода про партнерство, а також перекидання відповідальності й витрат на керування українськими суб'єктами реагування на партнерів фонду, які відповідають критеріям.

Одним із зобов'язань для забезпечення більшого фінансування менших суб'єктів оперативного реагування був пілотний пакет локалізації в розмірі 20 мільйонів дол. США, спеціально розроблений для підтримки спільної роботи суб'єктів реагування, що відповідають критеріям УГФ, і менших місцевих організацій (включно з ОГС, громадськими організаціями та волонтерськими групами), які інакше не відповідали б вимогам для отримання прямого фінансування від УГФ. Із цих 20 мільйонів дол. США приблизно 70 % дійшли до призначених груп одержувачів у вигляді субгрантів і натуральної допомоги, навчання та іншої підтримки спроможностей, але їх було скеровано через 13 міжнародних і українських НУО, які самі були прямими одержувачами фінансування (КІІ, 08.02.2023 а). Різні моделі надання фінансування є суттєвим обмеженням для оцінювання кількості українських груп і організацій, які можуть покладатися на пряму фінансову підтримку або фонду, або партнерів.

Фінансування, скероване через партнерства з ООН і МНУО

Жодна з агенцій ООН, до яких ми звернулися для проведення цього опитування, не надала конкретних даних щодо того, скільки коштів вона виділила українським партнерам (КІІ, 07.02.2023 б; КІІ, 11.02.2023 а; КІІ, 03.02.2023 ф). З 12 МНУО, які надали нам свою фінансову інформацію, 4 МНУО зазначили, що виділяли менш ніж 10 % від свого бюджету національним партнерам, 4 виділяли 10–20 % бюджету національним і місцевим НУО, а дві організації виділяли понад 90 % свого фінансування національним НУО.

Проте агенції ООН і МНУО залишаються важливим джерелом фінансування для місцевих суб'єктів реагування. Оскільки в них більше досвіду роботи з міжнародною системою і більше зв'язків із нею, міжнародним суб'єктам реагування легше отримати доступ до великих традиційних донорів, що дозволяє їм отримувати кошти, якими вони діляться зі своїми партнерами, використовуючи різні моделі. Наслідком цього є величезна залежність від субпідрядних відносин, за яких міжнародні суб'єкти реагування мають гранти й владу вирішувати, як їх застосовувати, а ННУО та волонтерські мережі лише виконують рішення інших. Такі стосунки дозволяють задовольнити потребу в наданні допомоги, але в

довгостроковій перспективі перешкоджають повноцінній участі місцевих суб'єктів реагування.

У таких партнерствах українські організації не мають прямого контакту з донорами, що заважає їм отримати фінансування від власного імені для витрачання безпосередньо на потреби, виявлені ними на місцевому рівні, або на розвиток власних спроможностей (КІІ, 01.02.2023 а; КІІ, 02.02.2023 е). Хоча частина коштів передається безпосередньо українським суб'єктам реагування, дуже часто підтримка надається в натуральній формі, а місцеві суб'єкти реагування відповідають лише за її доставку.

Фінансування гнучкості й накладних витрат

Одним із головних висновків, зроблених більш ніж через рік після початку повномасштабного вторгнення, є те, що гнучке фінансування без накладання обмежень критично важливе як для успішного втілення гуманітарного реагування, так і для забезпечення здатності суб'єктів реагування швидко адаптуватися до зміни потреб у подібному вкрай динамічному середовищі (НОС, 29.11.2022). Проте непевність щодо визначення партнерства, підходи до субпідрядних відносин і суворі вимоги щодо належної перевірки й надалі заважають застосувати ці висновки на практиці та надати місцевим суб'єктам реагування право використовувати наявні ресурси так, як вони вважають за потрібне.

Хоча більшість опитаних МНУО повідомили, що дозволяють своїм партнерам додавати накладні витрати до своїх бюджетів на реалізацію заходів, вони водночас підкреслили, що для цього немає систематичного й прозорого способу. Правила щодо накладних витрат у різних донорів різняться. Хтось дозволяє укладати договір з одноразовою виплатою фіксованої суми, хтось вимагає надавати перелік витрат по пунктах, а хтось має додаткові обмеження на накладні витрати для партнерів (КІІ, 08.02.2023 с; КІІ, 06.02.2023 е; КІІ, 30.01.2023 б).

Опитані АСАРС агенції ООН зазначили меншу готовність фінансувати накладні витрати. Хтось прямо заявив, що не дозволяє покриття таких витрат, а інші зазначили, що це питання потрібно обговорювати в кожному випадку окремо (КІІ, 07.02.2023 с; КІІ, 11.02.2023 а).

Фінансування: сприйняття з боку українських організацій

Ураховуючи труднощі, з якими стикаються українські організації, намагаючись отримати доступ до фінансування від традиційних донорів або УГФ, найчастіше вони залучають кошти для своєї роботи через пошук нетрадиційних джерел

гуманітарного фінансування, як-от через краудсорсинг, підтримку з-за кордону та пожертви від підприємств і фізичних осіб.

Хоча через деякі механізми відстеження можна отримати значний обсяг даних щодо фінансування, масштаб підтримки, яка надходить українським НУО з нетрадиційних джерел фінансування, лишається незрозумілим. Це висвітлює прогалину в знаннях про їхні потреби й спроможності (УКГС ООН, дата доступу: 15.06.2023). Наявні дані також не дозволяють визначити модель фінансування, яке вони отримують із таких джерел.

Для більшості ННУО отримання фінансування з різноманітних джерел є ключовим чинником для забезпечення ефективності роботи, особливо здатності лишатися гнучкими й адаптивними, водночас працюючи згідно з наперед визначеними пріоритетами. Деякі організації вважають за краще шукати фінансової підтримки в приватних донорів та організацій українських активістів, що працюють за кордоном. Це здебільшого пояснюється тим, що вони можуть досягти більшого успіху в залученні особистих коштів і бажують уникнути бюрократичних процедур і повільних процесів великих організацій на зразок кластерів ООН / МРЧХ і ЧП (КІІ, 01.02.2023 b).

Це не означає, що українським НУО не потрібна міжнародна фінансова підтримка. Більшість опитаних національних суб'єктів реагування повідомили про потребу або в прямій фінансовій підтримці, або в натуральній допомозі. Заклики до надання додаткових коштів і підтримки регулярно лунають на всіх координаційних форумах. Спектр потреб, про які повідомляють українські НУО, є широким: від прямої фінансової підтримки до натуральної допомоги та коштів на розвиток і операційну діяльність (КІІ, 02.02.2023 c; КІІ, 02.02.2023 e; КІІ, 30.01.2023 c).

Українські організації підкреслюють, що незрозумілі вимоги донорів щодо фінансування місцевих суб'єктів реагування є головною проблемою на шляху їхнього доступу до фінансування. У широко розповсюдженому відкритому листі від липня 2022 р. 37 міжнародних і українських організацій закликали донорів, ООН та МНУО у своїх стратегічних документах і планах, які стосуються реагування щодо України, «окреслювати конкретні цілі, часові рамки та показники, щоб сприяти підзвітності щодо підтримки місцевого керівництва». Вони також доводили, що «УГФ повинен визначити чіткі й амбітніші цілі щодо відсотків, які слід надавати безпосередньо місцевим суб'єктам, і цей відсоток повинен із часом зростати» (CAFOD et al. 01.07.2022).

Те, що деякі ННУО та волонтерські мережі змогли диверсифікувати джерела фінансування та зібрати достатньо коштів для виконання своєї роботи, свідчить, що вони здатні:

- мати широкий вплив, залишаючись незалежними від міжнародної гуманітарної системи;
- підтримувати й використовувати високий рівень міжнародної та національної прихильності й готовності людей жертвувати на покриття гуманітарних потреб в Україні;
- піддати сумніву, чи завжди міжнародна гуманітарна система є типовою першою точкою, з якої варто починати пошук підтримки (КІІ, 06.02.2023 g; КІІ, 01.02.2023 b; КІІ, 02.02.2023 c).

Така здатність незалежно виконувати свою роботу суперечить думкам міжнародних суб'єктів, ніби ННУО мають дефіцит спроможностей і потребують їхнього розвитку, щоб повноцінно брати участь у гуманітарному реагуванні під проводом міжнародної спільноти. Міжнародні суб'єкти реагування часто згадують розвиток спроможностей як дію, спрямовану на локалізацію, і водночас одну зі своїх головних цілей, але ця діяльність здебільшого орієнтована на задоволення адміністративних вимог для отримання міжнародного фінансування, про що йдеться в подальших розділах звіту.

ПАРТНЕРСТВА Й НАЛЕЖНА ПЕРЕВІРКА

- Усі опитані міжнародні організації повідомили, що працюють за посередництва місцевих суб'єктів реагування та разом із ними.
- Хоча кількість місцевих суб'єктів реагування, про яку повідомили ООН і МНУО, значно коливається (від 1 до 400), більшість респондентів з-поміж МНУО відзначили, що місцеві суб'єкти реагування впроваджували щонайменше 40 % їхніх дій, а це означає, що вони особливо залежні від місцевих суб'єктів.
- Українські організації зазначили, що мають партнерські стосунки з 2–40 міжнародними суб'єктами реагування.
- Українські суб'єкти реагування реалізували більшу частину заходів із гуманітарного реагування в постраждалих від конфлікту східних і південних областях України.

Більшість опитаних організацій, і міжнародних, і українських, повідомили, що працюють за посередництва партнерів. Утім вони непослідовно використовують термін «партнерство», і в них немає спільного розуміння того, які практичні елементи

тягне за собою партнерство. Міжнародні суб'єкти реагування визначали партнерів кількома різними способами, зокрема як:

- будь-яку організацію, яка безпосередньо реалізує їхню діяльність на підставі договору субпідряду (KII, 02.02.2023 a; KII, 03.02.2023 d; KII, 02.02.2023 b; KII, 03.02.2023 e);
- будь-яку організацію, яка отримує від них кошти, навіть якщо така організація безпосередньо не використовує їх, а скоріше скеровує на нижчі рівні іншим організаціям для фактичного виконання узгодженої діяльності (KII, 30.01.2023 b; KII, 01.02.2023 a; KII, 03.02.2023 c);
- будь-яку організацію, яка неформально реалізує діяльність МНУО або ООН, часто на спеціальній основі, навіть без партнерства або субпідряду (KII, 03.02.2023 c);
- організації, з якими в агенції ООН / МНУО немає формальних угод, але з якими вони діляться інформацією та передовою практикою (KII, 02.02.2023 c; KII, 30.01.2023 c; KII, 06.02.2023 g; KII, 01.02.2023 b).

З погляду українських організацій, до партнерів можуть належати формальні й неформальні партнери й донори. Авторитетні українські НУО повідомили про партнерські стосунки з агенціями ООН, МНУО та кластерами. Менші й новіші групи повідомили про співпрацю з організаціями-посередниками (МНУО або НУО, які залучають їх як субпідрядників для реалізації їхньої діяльності) як про партнерство, оскільки в них немає прямого доступу до донорів. Багато хто також згадав про неформальне партнерство з іншими організаціями на основі попередніх особистих стосунків.

Оскільки організації по-різному визначають, кого вважати партнером, дані продемонстрували значні відхилення в кількості зазначених партнерів. Серед агенцій ООН і МНУО кількість місцевих партнерів була в діапазоні від 1 до 400, а місцеві організації повідомили про 2–40 партнерств із міжнародними суб'єктами реагування.

Також відзначалися широкі інтервали зазначеного відсотку діяльності, яку виконували місцеві суб'єкти реагування: були названі різні значення від 40 до 90 %. Загалом місцеві суб'єкти реагування відповідають за більшу частку реалізації дій, коли такі дії стосуються роздавання допомоги та надання правової допомоги. Вони також реалізують більшу частку дій у східних і південних регіонах країни, а іноді виконують усю таку діяльність. Вона найчастіше має форму роздавання допомоги, надання грошової допомоги та притулку. Проте природа відносин між організаціями сприяє тому, що українські НУО не отримують повного визнання як невід'ємні учасники реагування.

Субпідряд

У більшості випадків партнерство між українськими й міжнародними суб'єктами реагування оформлюється за допомогою договорів субпідряду, за якими місцеві організації впроваджують дії від імені МНУО або агенцій ООН. Хоча кількість місцевих партнерів, про яку повідомили ООН і МНУО, значно коливається (від 1 до 400), більшість респондентів з-поміж МНУО відзначили, що місцеві партнери впроваджували щонайменше 40 % їхніх дій.

Характер партнерства на підставі договору субпідряду є різним у різних організаціях. Деякі МНУО залучають своїх партнерів до планування діяльності й процесів ухвалення рішень, а інші ставляться до них скоріше як до засобів для забезпечення виконання власних попередньо спланованих програм. Хоча в секторі реагування є деякі настанови й дослідження стосовно відповідального партнерства, реальні дані свідчать про те, що міжнародна спільнота не надає своїм партнерам достатнього забезпечення та підтримки у вигляді як фізичних, так і структурних ресурсів, необхідних для безпеки й підтримання їхньої важливої гуманітарної роботи (NP, 05.2023).

Традиційні механізми фінансування гуманітарної діяльності, з усією їхньою системою стримувань і противаг, не сприяють розширенню можливостей національних і місцевих організацій. Натомість вони спонукають до використання моделі субпідряду, яка не сприяє рівноправному партнерству або локалізації та створює суттєву перепону для змістовних партнерств, у яких українські організації мають реальні повноваження для ухвалення рішень і можуть брати безпосередню участь у плануванні дій згідно з найнагальнішими потреб так, як вони вважають за краще.

Критерії для субпідрядників

МНУО зазначили кілька важливих критеріїв для відбору партнерів-субпідрядників:

- внутрішня спроможність потенційного партнера виконувати діяльність і його географічне охоплення;
- здатність проводити оцінювання в регіонах, що постраждали від конфлікту;
- попередній досвід роботи з міжнародними організаціями;
- за можливості наявність доброї репутації в країні до 2022 р.

Тим 308 новоутвореним ННУО та додатково 1 700 волонтерським ОГС, які з'явилися в Україні з лютого 2022 р., особливо важко відповідати цим критеріям (Philanthropy, дата доступу: 12.04.2023).

З огляду на швидке розширення реагування з лютого 2022 р., урахуваючи і нові місцеві, і нові міжнародні організації, великі обсяги фінансування, обмежений доступ і значний тиск із боку донорів щодо забезпечення результатів, ООН і МНУО було складно розбиратися з питаннями партнерства з місцевими суб'єктами, особливо за відсутності процесів роботи з неформальними й динамічнішими місцевими організаціями. Через це МНУО й агенції ООН стали покладатися на відносно невелику кількість українських організацій, які працювали над гуманітарними питаннями до 2022 р. і вже мали досвід міжнародного партнерства в минулому.

Як наслідок:

- зростає тиск на ці відоміші українські гуманітарні організації, що, ймовірно, до краю напружує їхні сили та змушує зростати надто швидко й працювати у сферах (географічних і тематичних / секторальних), у яких вони не мають досвіду, а може й не збиралися працювати;
- менші й новіші українські організації мали обмежені можливості для контактів і розвитку спроможностей, хоча на них покладаються як на «низових» партнерів відоміших українських організацій, які виконують останній етап доставки до найбільш важкодоступних і ризикованих районів (Humanitarian Outcomes, 01.06.2022; KII, 08.02.2023 a);
- виник конкурентний ринок праці, на якому організації повинні конкурувати за працівників, адже спочатку ООН, потім МНУО та, нарешті, великі національні організації можуть переманити їх із місцевих організацій, залишивши обмежені людські ресурси маленьким, гнучким суб'єктам реагування першої лінії;
- виріс розрив між міжнародними суб'єктами реагування та малими українськими організаціями, а відоміші організації опинилися в ролі посередника;
- було упущено можливості скористатися з деяких найважливіших сильних сторін маленьких місцевих українських організацій — їхньої адаптивності, гнучкості, здатності реагувати на нагальні потреби й знань місцевого контексту — через їх уведення до системи, яка надто повільно реагує на їхні ідеї (CARE 24.08.2022; KII, 02.02.2023 c; KII, 02.02.2023 e). «Наші місцеві організації зосереджені на поточному моменті, а донори мають довгий процес ухвалення рішень» (KII, 02.02.2023 e).

Одна агенція ООН надала цікавий приклад гнучкої системи партнерства. Вона повідомила про обмежену взаємодію з місцевими суб'єктами реагування через формальні канали, але відзначила готовність надавати натуральну допомогу дуже локальним організаціям або волонтерським групам для доставки попри відсутність формальної угоди. Хоча така модель партнерства не сприяла розвитку спроможностей місцевих суб'єктів реагування, принаймні вона дозволяла реагувати

на їхні нагальні потреби, що зазвичай є складним завданням у ситуації, коли необхідно підписати договір про партнерство, перш ніж може розпочатися якась діяльність. Цей приклад ілюструє потребу шукати більш інноваційні рішення, не обмежуючись партнерством на підставі договору субпідряду, які дозволять краще реагувати на потреби місцевих суб'єктів реагування (KII, 11.02.2023 a).

Належна перевірка

Складні й обтяжливі заходи з проведення належної перевірки є головною перешкодою для доступу українських організацій до міжнародного фінансування. Слабкі адміністративні спроможності місцевих суб'єктів реагування неможливо посилити без додаткових спеціально виділених на підтримку ресурсів. Водночас такі ресурси неможливо надати без адміністративних спроможностей для задоволення вимог щодо належної перевірки, і це утворює порочне коло, що призводить до відсутності сталого фінансування місцевих суб'єктів реагування.

Немає стандартного графіка, який установлював би тривалість цих процесів. Процедура відбору й належної перевірки може тривати від десяти днів до понад трьох місяців, перш ніж партнери зможуть розпочати роботу (KII, 06.02.2023 f; KII, 30.01.2023 b). Правила належної перевірки в багатьох випадках стандартизовані в межах міжнародних організацій: їх диктує штаб-квартира й вони є обов'язковими для всіх офісів на рівні країн, що майже не лишає українським офісам або їхнім партнерам свободи для адаптації цих правил до конкретних умов країни (KII, 02.02.2023 b; KII, 11.02.2023 a; KII, 06.02.2023 e).

Хоча багато агенцій ООН і МНУО висловили зацікавленість у системі «паспортизації» процедур належної перевірки, яка дозволила б стандартизувати процеси перевірки в усьому секторі реагування, поки що такої системи не існує (KII, 06.02.2023 d).

Головна причина, з якої великі традиційні донори рішуче віддають перевагу роботі з більшими, відомішими українськими організаціями, полягає в тому, що ті часто здатні взяти на себе більший тягар перевірки наперед, і далі можна покластися на те, що вони передадуть роботу обраним партнерам, часто маленьким групам, які можуть бути незареєстровані та не знати про можливості фінансування або не відповідати критеріям для подання заявки (KII, 08.02.2023 a; KII, 03.02.2023 a; KII, 03.02.2023 e; KII, 06.02.2023). З погляду донорів, це було особливо важливим у перші дні конфлікту, коли їм доводилося шукати «баланс між дуже швидким збільшенням масштабу та забезпеченням реагування», що не лишає багато часу для інновацій і змушує донорів повертатися до старих перевірених процедур (KII, 15.02.2023 a).

Багато МНУО намагаються полегшити це навантаження на місцевих суб'єктів реагування, наскільки це можливо, упроваджуючи нові схеми належної перевірки, беручи на себе більшу частку роботи або надаючи місцевим партнерам підтримку у виконанні технічних аспектів (КІІ, 08.02.2023 с). Певною мірою здатність МНУО адаптувати або переглядати свої процедури належної перевірки залежить від ставлення донорів (КІІ, 03.02.2023 f). Деякі донори дозволяють застосовувати спрощені процедури та звільнення від належної перевірки (КІІ, 30.01.2023 b; КІІ, 03.02.2023 с). У таких випадках донори та МНУО розуміють і визнають, що беруть на себе більші ризики порушення довіри та політичні ризики, але зрештою погоджуються на це.

Партнерство: сприйняття з боку українських організацій

Головний пріоритет для українських організацій – своєчасно надавати допомогу власним громадам. Деякі респонденти з-поміж українських організацій побачили перевагу роботи з «брокерськими організаціями», які можуть поєднати їхні знання місцевого контексту та технічний досвід міжнародних організацій (КІІ, 02.02.2023 е). Інші прагнуть працювати безпосередньо з донорами й уникати партнерств із посередниками в майбутньому, хоча й визнають, що «допоміжна роль», яку досі відігравали МНУО в стосунках із великими традиційними донорами, які не знають українського контексту, була «найсуттєвішою перевагою» співпраці з ними (КІІ, 02.02.2023 d).

До того ж більшість респондентів серед українських НУО зазначили, що переважне використання субпідрядних відносин сприяє нерівності в партнерських стосунках, у яких їхні організації не отримують повного визнання як невід'ємні учасники реагування.

Хоча українські організації, які відповідають критеріям, щоб стати партнерами-субпідрядниками, визнають, що мають користь від таких стосунків, отримуючи більше засобів для надання допомоги в районах своєї діяльності, вони також підкреслюють певні недоліки.

- ННУО переважно розглядають як посередників у стосунках із громадами: вони реалізують необхідні дії, але в деяких випадках не залучені до планування та процесу ухвалення рішень щодо використання коштів. Велика група українських організацій заявила у відкритому листі: «Нас потрібно підтримувати, щоб ми самі собою були громадянськими акторами, а не просто „постачальниками послуг“». (Philanthropy, дата доступу: 04.04.2023).
- Вимоги міжнародних організацій до партнерства обмежують коло партнерських ННУО, що відповідають критеріям, і збільшують тиск на маленькі групи з-поміж

них: у разі субпідрядних стосунків місцеві партнери повинні дотримуватися вимог організації-замовника щодо процедур, звітності та належної перевірки. Виконання таких вимог відбирає багато часу й потребує особливих навичок, а часто й окремого персоналу. Дотримуватися таких вимог здатні здебільшого великі ННУО. Як наслідок, невелика група ННУО багаторазово стає обраними партнерами та стикається з тиском щодо подальшого виконання вимог міжнародних організацій (КІІ, 08.02.2023 а). В одній із МНУО зазначили: «Найбільша проблема полягає в тому, що кілька ННУО перевантажені великою кількістю проєктів і донорів. Нам здається, ми повинні відкритися для нових потенційних партнерів» (КІІ, 01.02.2023 а).

- Система не адаптувалася: незважаючи на кілька ключових звітів і заяв від міжнародних і національних суб'єктів реагування, прогресу в поліпшенні ситуації майже не відбулося, і середні й малі ННУО досі не можуть отримати доступ до фінансової підтримки від міжнародних організацій (Humanitarian Outcomes, 01.06.2022).
- Підхід, заснований на використанні відносин субпідряду, ставить у невідгідне становище багато малих організацій, релігійних організацій і волонтерських мереж, багато з яких з'явилися нещодавно та можуть не мати зв'язків у міжнародній гуманітарній системі, та проте вони відіграють важливу роль у гуманітарному реагуванні. Такі місцеві суб'єкти реагування є дуже важливими й часто є єдиною можливістю для міжнародних суб'єктів реагування розширити своє географічне охоплення та дістатися важкодоступних місць або районів, де конфлікт є найінтенсивнішим. Оскільки ці місцеві суб'єкти реагування не відповідають адміністративним вимогам, часто також у контексті заснованої на принципах гуманітарної допомоги, або не мають технічної чи людської спроможності, модель субпідряду зрештою перевантажує обмежену кількість відомих українських національних організацій, водночас недостатньо використовуючи ці новіші чи менші місцеві або більш неформальні організації, або навіть потенційно сприяє їхньому корисливому використанню.

Місцеві організації підкреслюють необхідність більшої гнучкості з боку донорів і розуміння того, що ситуація розвивається дуже динамічно, через що їм потрібно швидко адаптувати свою роботу (CARE, 24.08.2022). Вони також відзначають, що отримання обіцяного фінансування триває занадто довго, коли суми великі, унаслідок чого вони не в змозі швидко й ефективно реагувати на швидку зміну потреб тих людей, яких вони обслуговують (КІІ, 02.02.2023 с; КІІ, 02.02.2023 е).

ГУМАНІТАРНІ ПРИНЦИПИ Й БЕЗПЕКА

- Лише одна міжнародна організація повідомила, що не відправлятиме своїх партнерів у райони, до яких сама не може потрапити (KII, 03.02.2023 b).
- Переважна більшість опитаних МНУО та агенцій ООН повідомили, що їхні місцеві партнери реалізують значну частку їхньої діяльності на півдні й сході країни, зокрема в прифронтових районах (KII, 30.01.2023 b; KII, 01.02.2023 a; KII, 02.02.2023 a; KII, 03.02.2023 c; KII, 03.02.2023 d; KII, 06.02.2023 c; KII, 06.02.2023 d; KII, 07.02.2023 b; KII, 03.02.2023 f; KII, 08.02.2023 b; KII, 06.02.2023 f; KII, 07/02/2023 c).
- Деякі МНУО, на жаль, визнали, що перекладають ризик на своїх партнерів-ННУО (KII, 07.02.2023 c; KII, 03.02.2023 c).

МНУО та агенції ООН підкреслюють, що працювати в партнерстві з місцевими організаціями може бути складно, якщо вони не дотримуються цивільного характеру гуманітарної допомоги та гуманітарного принципу незалежності. МНУО поділилися з ACAPS прикладами ситуацій, коли проблеми, пов'язані з гуманітарною діяльністю на основі гуманітарних принципів, вплинули на те, наскільки вони змогли локалізувати свою роботу. Серед таких прикладів були випадки, коли місцеві організації координувалися військовими, співпрацювали з ними або відкрито надавали їм допомогу, а також випадки, коли політична приналежність компрометувала допомогу, як-от коли на гуманітарну допомогу наносили логотипи партій і політичних асоціацій (KII, 30.01.2023 a). Є занепокоєння, що маленькі організації, особливо на муніципальному рівні, можуть мати політичні зв'язки з деякими українськими НУО, заснованими державними посадовцями (KII, 01.02.2023 a).

Для багатьох національних суб'єктів реагування неприйнятно розділяти свою гуманітарну діяльність і підтримку українських військових (KII, 02.02.2023 e). Українське громадянське суспільство визнало це у відкритому листі до спільноти донорів. ННУО підкреслили, що вони не бажають бути нейтральними та вважають, що задовольняти потреби і цивільних, і військових важливо для виживання їхньої країни. Вони попросили донорів надавати їм фінансування для виконання їхньої роботи на підставі солідарності, а не нейтралітету (Philantrophy, дата доступу: 14.06.2022; EIA, 03.10.2022).

Що ближче гуманітарна допомога стає до лінії фронту, то важче відстежувати нейтралітет. Модель субпідряду негативно впливає на засновану на принципах діяльність, оскільки з практичних міркувань нейтралітету приділяється менше уваги після передавання коштів на нижчі рівні. Великі українські організації покладаються на стосунки зі своїми мережами, зокрема з малими й волонтерськими групами, щоб виконати свої зобов'язання перед донорами. Такі місцеві групи здатні забезпечити доступ до важкодоступних районів саме завдяки своїм зв'язкам із місцевими військовими та політичним альянсам. Із цієї причини є ймовірність, що на деякі підозри в наданні з боку ННУО допомоги військовим дивляться крізь пальці (KII, 07.02.2023 c; KII, 02.02.2023 d; KII, 06.02.2022 d). Від початку реагування на російське вторгнення вже було певне розуміння того, що знадобиться сильно покладатися на українські організації та що це поставить під загрозу принцип нейтралітету (EIA 03/10/2022).

Перекладання ризику

Донори очікують доставлення допомоги до важкодоступних місць, зокрема віддалених сіл, прифронтових районів і НПУТ (KII, 06.02.2023 f). Це створює дилему для МНУО, оскільки часто вони не можуть самі потрапити в ці райони через обмежені спроможності й відсутність знань місцевості або через власні протоколи безпеки. Таким чином, вони мають покладатися на партнерство з місцевими українськими організаціями, що передбачає ухвалення суб'єктивних рішень про те, чи готові вони й наскільки вони готові дозволити цим організаціям узяти на себе ризики роботи — зокрема питання захисту — у тих районах, де вони самі не можуть працювати.

Унаслідок цього виникає ситуація, коли неформальні мережі й громадські групи, що переважно складаються з волонтерів із більшою толерантністю до ризику, ніж у міжнародних суб'єктів реагування, доставляють більшу частину допомоги. Такі місцеві організації та мережі беруть на себе непропорційно велику частку ризиків і, урахувавши власну неформальну природу, мають недостатньо засобів і підтримки у вигляді ресурсів, і фізичних, і структурних, необхідних для безпеки та підтримання їхньої важливої гуманітарної роботи. Зокрема таким групам не вистачає найнеобхідніших матеріалів, як-от пального й засобів індивідуального захисту; вони часто використовують власний дохід, джерела якого вичерпуються, щоб продовжувати роботу; і їм потрібна психологічна підтримка, щоб упоратися з тривалим стресом і вигоранням, а також підтримка в плануванні на випадок непередбачених ситуацій, і жоден із цих видів підтримки їм не доступний (NP, 05.2023).

У міжнародних суб'єктів реагування немає послідовного підходу до того, як уникнути перекладання ризику. У деяких випадках вони ініціативно намагаються

зменшити перекладання ризику, покладаючи на партнерів обов'язок дотримуватися своїх власних протоколів безпеки, тобто забезпечують, щоб вони не працювали в районах, у яких вони б не дозволили працювати власному персоналу (КІІ, 03.02.2023 б). Проте через переведення фінансування та реалізації діяльності на нижчі рівні, особливо коли йдеться про останній етап доставки, незрозуміло, наскільки ці міжнародні організації можуть відстежувати дотримання цих правил. Інші міжнародні суб'єкти реагування не стільки уникають перекладання ризику, як зменшують відповідальність, навмисне обираючи партнерами місцеві групи, які вже мають високий рівень толерантності до ризику (КІІ, 03.02.2023 с).

КООРДИНАЦІЯ ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

- Більшість міжнародних організацій назвали координацію однією з головних проблем для формування ефективних партнерських стосунків з українськими суб'єктами реагування.
- У наявних механізмах координації домінують міжнародні організації: Гуманітарна група в країні (Humanitarian Country Team, НСТ), міжкластерна координаційна група, зональні робочі групи з гуманітарної координації (Area Humanitarian Coordination Teams) та координаційна платформа НУО; а збори відбуваються здебільшого англійською мовою.
- У великих координаційних форумах представлено кілька ННУО, але менші, гнучкіші місцеві групи, організації та волонтери представлені недостатньо. Ті великі українські НУО, які мають представництво, зазвичай мають більш «інтернаціоналізований» погляд на реагування. Місцеве реагування в Україні дуже різноманітне, з великою кількістю суб'єктів реагування, поглядів і думок, які лише декілька великих ННУО не можуть ефективно представляти.

Частиною локалізації гуманітарного реагування повинне бути передавання місцевим організаціям повноважень для ухвалення рішень і залучення їх до планування програм на визнання не лише їхньої здатності доставляти допомогу, а й ширшої обізнаності й розуміння різних типів потреб постраждалих людей.

Хоча в Україні наявні великі структури з гуманітарної координації, під час обговорень із місцевими та міжнародними організаціями виявилось, що координація залишається однією з головних проблем у забезпеченні ефективного гуманітарного реагування в

країні. Координаційні структури зосереджені в столиці, у Києві, а на місцевому рівні спостерігається дефіцит координації, де міжнародна кластерна система не була рівномірно активована в різних місцях або не досягла повної операційної потужності. В основних координаційних форумах представлено кілька ННУО, але представництво менших, гнучкіших місцевих груп або волонтерських мереж досі є обмеженим. Якщо залучити більшу кількість або різноманітнішу групу суб'єктів реагування, це посилить їхню здатність ефективно координувати реагування (КІІ, 07.02.2023 а; КІІ, 07.02.2023 б).

Основні механізми координації

У березні 2023 р. менш ніж 9% учасників Гуманітарної групи в країні були національними організаціями (2 з 23 учасників були українськими НУО). Представництво національних організацій у кластерах і місцевих координаційних групах було більш розмаїтим, і в ньому біло важче розібратися, оскільки кожний кластер рахував своїх партнерів по-різному. У п'яти опитаних кластерах місцеві організації становили 24–56% від кількості учасників зборів. У чотирьох із п'яти кластерів було розуміння, що до них не увійшли всі відповідні місцеві організації, які займаються діяльністю, пов'язаною з їхнім сектором. У формальних координаційних структурах зазвичай беруть участь ті ННУО, які мають попередню історію роботи в гуманітарному секторі, імовірно ті, хто долучився до гуманітарної роботи у 2014–2015 роках після анексії Криму (КІІ, 06.02.2023 а; КІІ, 07.02.2023 а; КІІ, 03.02.2023 а; КІІ, 08.02.2023 д).

Міжнародні координаційні структури є складними й важкозрозумілими для українських суб'єктів реагування. Навіть міжнародним суб'єктам реагування, залученим до координації, важко пояснити всі механізми координації на різних рівнях. Місцевим суб'єктам реагування важко розібратися в різних координаційних форумах на національному й обласному рівнях через витрати часу й навантаження на персонал; ННУО повідомили, що приголомшені кількістю зустрічей і бюрократичних вимог міжнародної системи. Водночас вони відчують брак взаємності з боку міжнародних суб'єктів реагування в контексті обміну інформацією або зворотного зв'язку, що перешкоджає їм наростити свою участь у цих структурах (КІІ, 13.02.2023 а; КІІ, 06.02.2023 г).

В основних координаційних форумах представлено кілька ННУО, але менші, гнучкіші місцеві групи, організації або волонтери представлені недостатньо. Ті українські НУО, які мають представництво, сповідають більш «інтернаціоналізований» погляд на локалізацію; зокрема, одна велика ННУО заявила, що «українські НУО не готові до локалізації (з погляду фінансування)» (КІІ, 30.01.2023 с). Місцеве реагування в Україні дуже різноманітне, з великою кількістю суб'єктів реагування, поглядів і думок, і лише декілька найбільших ННУО не можуть ефективно представляти весь діапазон.

Щонайменше половина ННУО, залучених до координації реагування на міжнародному рівні, критично висловилися про такі форуми та свій досвід приєднання до них. Два з десяти українських інформаторів (представники місцевих благодійних фондів) повідомили про повну відсутність досвіду взаємодії з механізмами координації (КІІ, 02.02.2023 d; КІІ, 13.02.2023 a).

Те, що місцеві організації не беруть участі у формалізованих координаційних структурах, не обов'язково означає, що вони не координуються. Існує низка формальних і неформальних мереж і робочих координаційних груп на дуже локальному рівні, які охоплюють національні й місцеві організації, що працюють у регіонах. Такі організації координуються між собою на операційному рівні, але не пов'язані з міжнародними механізмами (КІІ, 04.02.2023 a). Ці мережі ґрунтуються на особистих зв'язках, їхня ефективність та участь різняться залежно від області, і вони особливо активні в Харківській і Запорізькій областях (КІІ, 04.02.2023 a; КІІ, 07.02.2023 b). Із розширенням місцевого реагування значне зростання кількості суб'єктів оперативного реагування також створило проблеми з погляду координації, що своєю чергою призвело до зниження узгодженості місцевого реагування. Це свідчить про потребу розглянути питання інвестування в місцеві зусилля з координації, де пріоритетом є колективна діяльність на лінії фронту (КІІ, 07.02.2023 a).

Учасники з ННУО, МНУО та агенцій ООН зазначили, що цінують зусилля Гуманітарної групи в країні та УКГС ООН із поліпшення координації шляхом підвищення обізнаності з міжнародною системою координації на регіональному й обласному рівнях (КІІ, 07.02.2023 b; КІІ, 30.01.2023 a). Ці заходи привернули увагу до можливостей для міжнародних суб'єктів реагування поглибити своє розуміння того, які місцеві суб'єкти реагування є в районах їхньої роботи та як із ними зв'язатися, а для місцевих організацій — краще розібратися в міжнародній системі, тому, як вона працює, і чому їм буде корисна активніша участь (КІІ, 07.02.2023 a; КІІ, 08.02.2023 d; КІІ, 06.02.2023 b).

Дублювання та паралельні структури

Великі міжнародні суб'єкти гуманітарного реагування в Україні мають значну перевагу в ресурсах порівняно з місцевими суб'єктами. Це дозволяє зовнішнім суб'єктам реагування мати більший вплив на планування операцій, що призводить до часткового дублювання проєктів і виникнення паралельних структур, коли їм не вистачає знань про місцеву ситуацію (КІІ, 02.02.2023 c). Українські організації говорять про розчарування через розвиток паралельних структур. Замість нарощувати спроможності

українських суб'єктів реагування для самостійного вдосконалення реагування, міжнародні організації продовжують примусово застосовувати наявні підходи, розроблені в інших місцях, які можуть бути не застосовні в українському контексті. Швидке нарощування міжнародного реагування також призвело до дублювання зусиль, ураховуючи відсутність знань місцевої ситуації та тиск щодо швидкого доставлення допомоги.

Розрив у пріоритетах щодо розвитку спроможностей

Багато міжнародних суб'єктів реагування підкреслили, що, оскільки дуже багато нових організацій були створені після лютого 2022 р., а деякі наявні організації раніше ніколи не були залучені до гуманітарного реагування, потенційні місцеві партнери часто мали дуже обмежені знання про міжнародну гуманітарну систему або доступні механізми фінансування.

Українські організації піддали сумніву підхід до розуміння розвитку спроможностей у галузі реагування та відзначили явне упередження в тому, як міжнародні організації підкреслюють обмеження ННУО, ігноруючи власний дефіцит спроможностей. Наприклад, у відкритому листі вони пояснили, що міжнародним організаціям потрібно розвинути власний організаційний потенціал і знання українського контексту, мереж і місцевого громадянського суспільства, а також піддали сумніву домінуючу роль англомовної діяльності (Philanthropy, дата доступу: 14.06.2022).

Розвиток спроможностей залишається ключовою діяльністю з локалізації для багатьох міжнародних суб'єктів реагування. У випадку України такі зусилля були здебільшого зосереджені на тренінгах і семінарах із технічних питань; половина опитаних місцевих організацій повідомили, що брали участь у технічних тренінгах для кращого розуміння міжнародної системи (КІІ, 30.01.2023 c; КІІ, 02.02.2023 e; КІІ, 07.02.2023 d; КІІ, 08.02.2023 e; КІІ, 06.02.2023 g). Такий підхід робить із міжнародних організацій своєрідний канал, через який місцеві групи можуть отримати доступ до можливостей міжнародного фінансування, і вони зберігають за собою роль вартових складної системи з власною мовою, структурами й тактикою, що переважно визначається сторонніми особами, які не належать до українського контексту.

Українські організації визнають, що їм не вистачає технічних знань для виконання бюрократичних вимог великих традиційних донорів. Одними з найбільших проблем вони називають комунікацію, фінансові процедури, механізми звітності й розуміння того, де знайти фінансування та як взяти участь у координаційних структурах (КІІ, 02.02.2023 d; КІІ, 02.02.2023 e; КІІ, 06.02.2023 g). Відповідаючи на запитання про те, яку підтримку вони хотіли б отримати, п'ять із десяти опитаних місцевих організацій

назвали технічне навчання, спеціально орієнтоване на участь у міжнародній сфері (щодо порядку проведення аудиту, упровадження механізмів підзвітності, звітування та управління грантами, а також передової практики в розподілі допомоги) (KII, 02.02.2023 d; KII, 07.02.2023 d; KII, 08.02.2023 e; KII, 01.02.2023 b; KII, 13.02.2023 a).

Також є потреба розрізнати різні типи розвитку спроможностей: з одного боку, розвиток знань і навичок, які дозволяють брати участь у системі, а з іншого боку, підтримання спроможності ННУО забезпечувати ефективно й дієво реагування.

До пріоритетів місцевих організацій щодо розвитку спроможностей належить вирішення адміністративних проблем у зв'язку зі швидким зростанням масштабів і подолання емоційних наслідків тривалого впливу травми. Деяким місцевим організаціям довелося швидко зрости, подвоївши чи потроївши кількість працівників і свій об'єм роботи, але вони не можуть достатньо розвинути свої технічні спроможності згідно з вимогами нової діяльності. Утім, хоча суб'єкти реагування згадали про спроможності, відповідаючи на запитання про свої потреби, шість із десяти ННУО говорили про збільшення фінансування, а чотири зазначили це своєю пріоритетною потребою номер один (KII, 02.02.2023 c; KII, 30.01.2023 c; KII, 02.02.2023 d; KII, 02.02.2023 e; KII, 07.02.2023 d; KII, 01.02.2023 b).

Місцеві організації потребують великої кількості працівників для виконання своєї роботи, але набір і втримання кваліфікованого персоналу є складним завданням. Після понад року безперервної праці волонтери стикаються з вигоранням і вичерпанням власних заощаджень. Дехто з них повертається на попередню роботу або переходить працювати в більші МНУО через фінансові потреби (KII, 02.02.2023 f; KII, 02.02.2023 e; KII, 02.02.2023 d; KII, 30.01.2023 b; KII, 06.02.2023 d).

Кілька українських організацій відзначили, що конкуренція з міжнародними організаціями за працівників також суттєво виснажує їхній потенціал. Агенції ООН і МНУО набирають персонал для розширення своєї діяльності в країні, відвертаючи здібних працівників від місцевих організацій і волонтерських мереж, які не можуть конкурувати з великими організаціями щодо заробітної плати та інших переваг. Фактично це послаблює їхню здатність виконувати свою роботу.

Мова

Знання мови є поширеною проблемою, адже для участі в глобальній гуманітарній системі потрібно не лише володіти англійською мовою, а й знати професійний жаргон, що використовується в гуманітарному секторі. Місцеві організації часто лишаться осторонь, особливо на рівні вищого керівництва (KII, 07.02.2023 b; KII,

07.02.2023 a). Можливість говорити українською розширює можливості місцевих організацій для участі в міжнародних механізмах координації (KII, 03.02.2023 a).

Один кластер, що повідомив про найбільшу кількість національних партнерів (яка перевищує кількість міжнародних учасників), також зазначив, що всі збори на національному й субнаціональному рівнях відбуваються обома мовами, вся комунікація перекладається українською, і що в них є координатор партнерства, який говорить англійською та українською, водночас технічна підтримка також доступна українською (KII, 06.02.2023 a).

Слабка інформаційна робота з громадськістю, особливо українською мовою, призводить до втрати можливостей для потенційного партнерства й фінансування. У деяких місцевих організаціях персонал, зокрема й на рівні керівництва, не говорить англійською, і в організаціях немає окремих спроможностей для забезпечення послуг перекладу (KII, 07.02.2023 a; KII, 07.02.2023 b). Хоча обговорення показали, що комунікація поліпшилася, ще потрібно зробити багато роботи, щоб українські й міжнародні організації могли краще зрозуміти, як працює кожна з груп (KII, 06.02.2023 b).