

I.



Брюксел, 2.9.2015 г.
COM(2015) 419 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**С поглед към световната среща на върха по хуманитарните въпроси: глобално
партньорство за ефективна и основана на принципи хуманитарна дейност**

{SWD(2015) 166 final}

I. Световната среща на върха по хуманитарните въпроси — преосмисляне на хуманитарната дейност в променяща се обстановка

а) Въведение

Генералният секретар на Организацията на обединените нации (ООН) свика първата по рода си световна среща на върха по хуманитарните въпроси, която ще се проведе на 23 и 24 май 2016 г. в Истанбул. Срещата на високо равнище е в отговор на безпрецедентното увеличение на броя на хората, засегнати от конфликти и природни бедствия, включително най-големия брой разселени лица от Втората световна война насам. На нея световната общност ще има уникалната възможност да постигне международен консенсус по потвърждаването на принципите на хуманитарната помощ и засилването на хуманитарната дейност. На срещата ще се съберат правителствата, донорите, изпълнителните организации¹, частният сектор и представителите на засегнатото население, които трябва да се ангажират, когато е необходимо, с ефективни начини на съвместна работа за постигане на общата цел за спасяване живота на хората и облекчаване на страданията им. В резултат на това срещата на високо равнище ще повлияе и е възможно дори да промени настоящия *начин на работа* в хуманитарната област, така че да служи по-добре на хората в нужда.

Европейският съюз (ЕС) и неговите държави членки са основни донори на хуманитарна помощ. Заедно те определят ключовите елементи на политиката благодарение на оперативния си опит в световен мащаб. Много от заинтересованите страни очакват те да допринесат за успеха на срещата на върха. Изхождайки от Европейския консенсус относно хуманитарната помощ², в настоящото съобщение се представя концепцията на Съюза за преосмисляне на хуманитарната дейност и се предлагат препоръки, които следва да бъдат одобрени на срещата на високо равнище. Основното послание е да се изградят и укрепят партньорства между множество участници. Единствено чрез свързани и координирани действия световната общност може да реагира на задълбочаващите се и многоизмерните кризи и бедствия, където е необходима хуманитарна помощ.

б) Променяща се хуманитарна обстановка

През последните 25 години броят, сложността и критичността на хуманитарните кризи се увеличиха. През 2014 г. конфликтите по политически причини бяха над 400 и засягаха живота на 50 милиона души. Повече от 40 от тези конфликти се водят като конвенционална война или с терористични действия³. Подбудите за много от тях са идеологически, с драматични регионални последици и верижни ефекти спрямо достъпа до хуманитарна помощ, закрилата на засегнатото население и сигурността на хуманитарните работници. Липсата на воля сред някои участници да намерят политически решения означава, че тези кризи се проточват във времето, поради което нуждата от хуманитарна помощ трае с години, ако не и с десетилетия.

Природните бедствия — някои, дължащи се на изменението на климата и свързани с мащабни тенденции като оскъдните водни ресурси, урбанизацията и демографския

¹ Изпълнителните организации предоставят хуманитарна помощ; това са например агенциите на ООН, международни организации, движението на Червения кръст и Червения полумесец и неправителствени организации. Те могат да са международни, регионални, национални или местни.

² *Европейски консенсус относно хуманитарната помощ*, ОБ С 25, 30.1.2008 г., стр. 1—12.

³ Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2014*, стр. 14—15, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2014.pdf.

натиск — засягат живота на 100 милиона души всяка година⁴. Много от тези бедствия се повтарят преди общностите да имат време да се възстановят от предишните.

Социалната и икономическата нестабилност подклаждат хуманитарните кризи. От 1990 г. насам делът на крайно бедните хора, живеещи в нестабилни държави, в които правителствата нямат възможност или желание да предоставят основни услуги или да осигурят социално равенство, се е повишил. Това означава, че към днешна дата над 250 милиона души вече са засегнати или са заплашени от хуманитарни кризи⁵.

Тези тенденции и тяхната взаимозависимост доведоха до безпрецедентно човешко страдание и рекордно големи хуманитарни нужди. В средата на 2015 г. почти 79 милиона души в 37 страни се нуждаят от хуманитарна помощ, в това число над 59 милиона разселени лица⁶.

От хуманитарната система се изискват все по-големи усилия, за повече хора и на по-висока цена. Предвид мащаба на днешните кризи и бедствия финансирането за покриване на хуманитарните нужди ще се окаже недостатъчно, въпреки рекордните средства, предоставени от донорите⁷.

Хуманитарната обстановка обаче се промени не само заради умножаването на предизвикателствата. Тя се развива и защото по-голям брой разнообразни участници се включват в хуманитарните усилия. Това води до наличието на допълнителни средства, но и до промяна на начините, по които хуманитарната общност планира и координира своята работа и реакция⁸. Следователно координираната от ООН система трябва да се адаптира към ситуацията, за да продължи да бъде фактор с добавена стойност. Въпреки напредъка, отбелязан в резултат на реформата в хуманитарната област през 2005 г. и на програмата за преобразяване от 2011 г.⁹, системата все още често не отговаря на очакванията по отношение на ръководството, координацията и отчетността. Преди всичко тя не може повече да се разглежда като малка група от организации и донори, движени от „западните ценности“. Това трябва да бъде признато на срещата на върха и да се приемат различията на хуманитарните участници, като същевременно се потвърдят отново хуманитарните принципи и се работи за преодоляване на недостатъците в хуманитарната дейност.

⁴ Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец, *World Disasters Report 2014*, стр. 223, <https://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201410/WDR%202014.pdf>.

⁵ Световна банка, *Fragility, Conflict and Violence*, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

⁶ ОЧНА, *Global Humanitarian Overview June 2015*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/global-humanitarian-overview-2015-june-status-report>; ВКБООН, *Global Trends Report 2014*, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁷ През 2014 г. ООН поиска 17 милиарда евро за хуманитарна помощ, най-голямата такава сума в историята. Донорите отговориха с рекордните 10 милиарда евро, но въпреки това не успяха да удовлетворят всички потребности. ОЧНА, *Global Humanitarian Overview December 2014*, цит. по-горе.

⁸ Под хуманитарна общност се разбира съвкупността от хуманитарни участници. Хуманитарни участници са всички субекти, които са ангажирани с някакъв аспект на хуманитарната дейност, напр. правителствата, изпълнителните организации, донорите, международните и регионалните организации, частните субекти, академичните среди и местните общности.

⁹ Програмата за преобразяване има за цел да се подобри реакцията на хуманитарната общност при извънредни ситуации. Тя е съсредоточена върху ръководството, координацията и отчетността. Тя се основава на реформата в хуманитарната дейност. За повече информация: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

II. Ключови препоръки за Световната среща на върха по хуманитарните въпроси

В подготовката на срещата на върха се включиха разнообразни хуманитарни участници, които споделиха идеите си за подобряване на хуманитарната помощ. Настоящото съобщение се основава на тези обсъждания. Използвайки хуманитарните принципи като отправна точка и пледирайки за конкретни подобрения в хуманитарната система, в него се препоръчва да се изгради глобално партньорство за укрепване на солидарността на световната общност с жертвите на конфликти и бедствия. Препоръките се допълват една друга и са взаимосвързани, а стремежът им е един: да се даде възможност на хуманитарната общност да работи заедно за постигане на общите цели да се спасява животът на хората, да се предотвратяват кризите и бедствията и да се способства за възстановяването от тях.

1. Глобално партньорство за основана на принципи хуманитарна дейност

а) Утвърждаване на ценностите, залегнали в основата на хуманитарната помощ, и ангажимент за действие

Достойнството, неприкосновеността и солидарността са универсални ценности. Те са в основата на всички култури, независимо от географското положение, етническата принадлежност или религията. Хуманитарните принципи на хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост са конкретен израз на тези общи ценности¹⁰. Те са също и оперативна необходимост, която спомага да се предоставя достъп до помощ, да се закрилят най-уязвимите и да се гарантира сигурността на хуманитарните работници.

Въпреки това, тъй като намирането на всеобхватни решения на кризите продължава да бъде трудно постижимо, тези основни ценности все по-често биват пренебрегвани. Това личи от увеличаването на нарушенията на международното хуманитарно право, включително на повсеместно ратифицираните Женевски конвенции, както и от неспособността на държавите и международната общност да потърсят отговорност от нарушителите.

По-голямата част от хуманитарната работа се извършва по време на конфликти при нестабилна политическа обстановка и слабо социално-икономическо развитие. Задачата на оказващите хуманитарна помощ субекти не е да решават конфликтите, причиняващи страдания на хората. При все това хуманитарните участници трябва да разбират политическите и социално-икономическите условия, в които извършват дейността си. Макар и да е ясно, че хуманитарната помощ не е нито политически, нито военен инструмент, нито пък средство за укрепване на мира, хуманитарните участници трябва да работят с други субекти и, привличайки вниманието им към жестокостите на хуманитарните кризи, да им предоставят възможност да предприемат подходящи действия¹¹.

Препоръка:

- Срещата на върха представлява уникална възможност за подновяване на колективната ангажираност, потвърждаваща нашата колективна отговорност за опазване на човешкия живот и за предоставяне на хуманитарна помощ. На нея съответните участници следва да бъдат призовани да използват всички средства, били те политически, хуманитарни или за подпомагане на развитието, така че да се постигне тази цел. В резултат от срещата на върха следва да се потвърдят основни постулати като ценностите на достойнство, неприкосновеност и солидарност,

¹⁰ Европейски консенсус относно хуманитарната помощ, цит. по-горе., стр. 1, точка 10.

¹¹ Всеобхватният подход на ЕС към външните конфликти и кризи, (JOIN(2013)30).

хуманитарните принципи, спазването на задълженията, произтичащи от международното хуманитарно право, както и ангажиментът за ясно разделение на хуманитарната работа от политическите планове.

б) Осигуряване на достъп

Оперативният опит показва, че хуманитарните принципи действително улесняват достъпа. Под достъп се разбира най-вече способността на хората да се ползват от помощ, а улесняването на достъпа на хуманитарните участници до засегнатите хора е основната предпоставка за оказване на хуманитарна помощ.

Същевременно обаче естеството на конфликтите води до увеличаване на нападенията срещу хуманитарни работници и кражбите на материали. Вследствие на това много от засегнатите региони се превърнаха в непристъпни зони за хуманитарните работници. В резултат на това на уязвимите групи от населението редовно се отказва достъп до помощ. Трябва да бъдат положени всички усилия за повишаване на осведомеността, по-специално в нестабилните държави, по отношение на универсалните ценности, които са в основата на хуманитарната дейност. Диалогът със страните в даден конфликт, особено с недържавните участници, трябва да се пренасочи към обективните нужди на засегнатите хора.

Някои правителства домакини или недържавни участници възпрепятстват достъпа до хуманитарна помощ, като налагат ограничения за движението и бюрократични пречки пред работниците и доставките или като не осигуряват тяхната закрила. Насоки в това отношение следва да се търсят в текущата работа на Комисията по международно право на тема „Предпазване на хората в случай на бедствия“¹². В същото време изпълнителните организации понякога избягват да работят в трудни области. Освен това в някои ситуации мерките за борба с тероризма на определени правителства донори биха могли да повлияят върху работата на хуманитарните участници, които могат да бъдат изправени пред дилемата да игнорират хуманитарните нужди или да поемат риска от наказателно преследване. В резултат на всички тези действия предоставянето на жизненоважна помощ е или може да бъде неравномерно.

Препоръки:

- Хуманитарните участници следва да се ангажират с по-целенасочен диалог и застъпничество пред страните, участващи в конфликти, за да се гарантират достъпът, закрилата и сигурността. Местните общности, и по-специално местното гражданско общество, следва да бъдат насърчавани и да разполагат с възможността да се застъпват пред страните в даден конфликт за универсалните ценности, които са в основата на хуманитарната дейност.
- Правителствата следва на първо място и преди всичко да гарантират безопасна и сигурна среда за хуманитарна дейност. Те следва също така да разполагат с необходимата правна и политическа уредба, която да способства за достъпа до хуманитарна помощ, а именно: а) за служителите на хуманитарни организации: по отношение на привилегиите и имунитетите, изискванията за притежаване на виза и условията за влизане, разрешенията за работа, свободата на движение, както и възможността за извършване на основана на принципи хуманитарна дейност в контекста на мерки за борба с тероризма; б) за оборудването и стоките: по отношение на митническите изисквания и тарифи, данъчното облагане и превоза.

¹² Комисия по международно право, *Protection of persons in the event of disasters*, Draft Articles, GE 14-60901, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>.

- Изпълнителните организации следва да увеличат присъствието си в отдалечени и опасни области, така че да се осигури непосредствена близост до засегнатото население. Това изисква строги, но приложими на практика протоколи за сигурност, разполагането на квалифициран и обучен персонал и сътрудничество с тези, които имат достъп.

в) Закрилата като централен елемент на хуманитарната реакция

Хуманитарните кризи често излагат засегнатото население на риск от експлоатация и малтретиране. За уязвимите хора незачитането на хуманитарните принципи и международното хуманитарно право води до по-голяма несигурност, дискриминация, насилие или заплахата за живота. Децата, жените и момичетата, възрастните хора и хората с увреждания често са най-уязвими. Следва да се подчертае, че държавите носят основната отговорност за закрилата на хората, засегнати от хуманитарни кризи. Но в случаите, когато те не успяват да осигурят тази закрила или ако самите те нарушават международното хуманитарно право, тогава хуманитарните участници са длъжни да предприемат действия.

Хуманитарната дейност все още не обръща необходимото внимание на въпроса за закрилата на хората¹³. Това е резултат от фактори като липсата на стратегическа насоченост, ограничения капацитет, различаващите се тълкувания на закрилата и невъзможността за връзка със засегнатите общности в конфликтни райони. Призивът закрилата да стане централен елемент в хуманитарната дейност трябва да бъде подновен. При условие че се основават само на нуждите, хуманитарните операции следва да се стремят да гарантират зачитането на правата на всички лица в съответствие с международното хуманитарно право, правата на човека и бежанското право. В същото време хуманитарната дейност следва да подкрепя, а не да замества съществуващите действащи механизми за закрила на равнище местни общности.

Хуманитарните участници не могат сами да осигурят закрила на бенефициерите. Трябва да се изградят по-стабилни връзки между хуманитарните участници и общността за защита на правата на човека. При все това, трябва да е ясно, че хуманитарната дейност трябва да продължи да бъде неутрална, безпристрастна и независима, така че засегнатото население и хуманитарните работници да не се излагат на риска от атаки от страните в даден конфликт или на риска от отказване на достъп¹⁴.

Препоръки:

- Хуманитарната общност следва систематично да интегрира закрилата в хуманитарната реакция, като се отчитат уязвимостта и капацитетът на специфични групи от населението в даден контекст и заплахите, пред които са изправени тези групи. Изпълнителните организации, чрез съответните механизми за координация, като например хуманитарни екипи или групи в дадена страна, следва да разработят всеобхватни стратегии за закрила, включващи анализ, планиране и наблюдение, и да разполагат с персонал, работещ в областта на закрилата.

¹³ ВКБООН, *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action* 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/557ea67c4.pdf>; IASC, *Principals' Statement on the Centrality of Protection in Humanitarian Action* 2015, <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster>; OCHA, *Background Paper on Protection* 2015, https://docs.unocha.org/sites/dms/documents/oom_protection_english.pdf.

¹⁴ План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2015—2019 г. „Да запазим правата на човека в центъра на дневния ред на ЕС“, (JOIN(2015) 16).

- Сътрудничеството между хуманитарната общност и общността за защита на правата на човека, в качеството им фактори за предоставяне на закрила, следва да бъде засилено. Въпреки това хуманитарният персонал следва да продължи да е освободен от изискванията за докладване, които биха могли да застрашат неговата неутралност, безпристрастност и независимост или да бъдат в ущърб на достъпа.

2. Глобално партньорство за ефективна хуманитарна дейност

а) Глобално партньорство, основано на принципи за хуманитарна ефективност

Променящата се хуманитарна обстановка изисква от хуманитарната общност да работи по-ефективно, отколкото досега. Нито една хуманитарна криза не е еднаква с друга – ситуациите се различават. При все това в много отношения хуманитарната система все още следва универсален подход, който не винаги адекватно удовлетворява потребностите, нито гарантира най-ефикасното предоставяне на помощ. Освен това понастоящем няма надеждни и сравними оценки на нуждите от хуманитарна помощ. При настоящата система се правят множество събирания на данни и несъпоставими анализи, които водят до различаващи се оценки и конкуренция за получаването на средства. Тази неефективност не може да продължава.

С цел да бъде ефективна хуманитарната дейност са необходими надеждни и неагрегирани данни за нуждите и наличния капацитет, включително за нетрадиционните участници, ако техният принос е съществен. Това изисква системно събиране на данни от присъстващите на място. След като данните бъдат събрани, те трябва да бъдат разпространени сред хуманитарните участници и използвани за съвместен анализ и координирани оценки на нуждите.

Качеството, резултатите, ефикасността на разходите и отчетността пред засегнатото население също са важни елементи на хуманитарната ефективност. Необходими са общи инструменти за измерване на това дали помощта отговаря на реалните нужди и дали постига очакваното въздействие. Успоредно с това, за да се увеличат максимално обсегът и значимостта на действията, следва да има механизми, с които да се гарантира, че мнението на засегнатото население, по-специално жените, се взема под внимание през цялото време. Всички тези усилия следва да бъдат придружени от действащо финансово проследяване, ако е възможно до нивото на реално предоставената на бенефициерите помощ, за да се избегнат пропуски и припокривания. Този подход от своя страна следва да улесни оценяването на резултатите с оглед на по-нататъшни подобрения.

Научните изследвания, иновациите и научните решения могат да спомогнат за подобряване ефективността на хуманитарната дейност, както по отношение на вземането на решения, така и за предоставянето на помощта. В това отношение, освен традиционните партньорства, от решаващо значение е сътрудничеството с академичните институции, научноизследователските мрежи, научните общности и частния сектор.

Хуманитарната ефективност е колективна отговорност, която трябва да бъде поставена над отделните институционални интереси. Само чрез обединяване на всички знания, експертен опит и ресурси е възможно хуманитарната общност да постигне по-голямо въздействие. Системата на ООН следва да бъде неразделна част от тези усилия, а отделните ѝ компоненти трябва да изпълняват възложените им задачи координирано и ефективно. В противен случай ще е необходимо да се преосмислят настоящите работни методи в търсене на по-голяма ефективност. Цялостното въвеждане на Програмата за преобразяване е от решаващо значение в това отношение.

Препоръки:

- Хуманитарната общност следва да разработи всеобхватна рамка за хуманитарна ефективност, с която да се улесни цялостната хуманитарна реакция. Всички участници в хуманитарната реакция трябва да допринасят за тази рамка и да я използват. Тя би могла да включва:
 - регистър със споделени данни относно нуждите, рисковете, уязвимите места и достъпа;
 - инвентар на наличния капацитет;
 - платформа за съвместен анализ на риска и за координиране на оценките на нуждите;
 - база данни за пълно проследяване на всички финансови средства от всички източници и на възлагането на подизпълнението на местни партньори по целия път до бенефициерите;
 - споделени показатели за качество;
 - общи показатели за резултати;
 - оценка на резултатите и въздействието;
 - и научноизследователска дейност.
- Донорите следва да изискват от изпълнителните организации да координират оценките на нуждите, като вземат предвид контекста и капацитета, използвайки неагрегирани данни и показатели за качество. Донорите следва да използват тези оценки при вземането на решения относно разпределянето на средства. Те би трябвало да поемат и ангажимент за рационализиране на своите договорни и докладни механизми при спазване на правните задължения и гарантиране на отчетността пред общностите, които представляват. Изпълнителните организации следва да докладват за качеството и резултатите.
- Донорите следва да се ангажират със систематичното включване на отчетността пред засегнатото население във финансираните от тях програми. Изпълнителните организации следва да установят стандарти относно участието на засегнатото население по време на цялостната хуманитарна реакция, включително деликатни подходи към конкретни групи, както и да създадат подходящи механизми.
- ООН и другите изпълнителни организации, представени в Междуведомствения постоянен комитет (IASC), следва да се погрижат за цялостното въвеждане на Програмата за преобразяване и нейното систематично прилагане след това. Донорите следва да наблюдават и насърчават нейното изпълнение и да обмислят в кои области би било оправдано преразглеждането на международните хуманитарни работни методи или структури, за да се осигури постигането на резултати.

б) Партньорство с местни, национални и регионални участници: субсидиарност и солидарност

За постигането на хуманитарна ефективност е необходимо също така по-добро използване на капацитета на всички участници във всичките му форми. Международната хуманитарна система, създадена с Резолюция 46/182 на Общото събрание на ООН, се основава на предпоставката, че главната отговорност за посрещане на хуманитарните нужди на засегнатото население носят правителствата. Много местни, национални и регионални участници, особено в страни със средни доходи, подобриха капацитета си за справяне с извънредни ситуации, по-специално при природни бедствия. Нарастващата роля на тези участници трябва да бъде по-ясно

отразена при планирането, координирането и провеждането на международни операции.

Хуманитарната помощ следва да се основава на двата принципа на субсидиарност и солидарност, като местните, националните и регионалните участници реагират първи, а международната общност се включва с допълнителна подкрепа, когато е необходимо. Международната общност следва да действа само когато капацитетът на местните оказващи помощ субекти е претоварен, когато тези участници не желаят или не могат да посрещнат нуждите на всички засегнати групи от населението, или когато те не са в състояние да избегнат разпространяването на отрицателните последици от извънредните ситуации в съседните държави.

Международната система трябва да бъде свързана с по-широката група на оказващите помощ субекти и трябва да може да ги приобщава, така че да се улесни работата на всички участници в процеса, в зависимост от спецификата на всяка криза. Трябва да се положат съвместни усилия, способстващи за взаимодействието и оперативната съвместимост, за да се сведат до минимум пропуските и припокриванията. За тази цел световната общност може да предвиди изготвянето на цялостен международен инвентар на средствата, които биха могли да се използват за реакция. Освен това правителствата и всички участници в изпълнението следва да положат усилия, за да гарантират, че действията им са съвместими със значимите международни стандарти.

Този подход изисква ясна представа за това кога международната хуманитарна система следва да се намеси и до каква степен. Така например, нарушаването на хуманитарните принципи и международното хуманитарно право трябва да бъдат ясен знак за необходимост от международна помощ, чрез която да се посрещнат нуждите на засегнатото население.

Правителствата и участниците в областта на развитието — подпомагани от хуманитарната общност — следва да инвестират в изграждането на устойчив местен капацитет, даващ възможност на местните общности да устояват на последиците от бедствия и улесняващ хуманитарните действия. Регионалните организации следва да подкрепят тези усилия, като способстват за обмена на ноу-хау и координирането на предоставянето на помощ между държавите. Освен това чрез сътрудничество между различни региони в света в управлението на бедствия и реакцията при кризи може допълнително да се увеличи оперативната съвместимост, да се намалят последиците от кризи, да се подобри планирането и да се повиши подготвеността за кризи и бедствия.

Препоръки:

- Координационните структури на международно и национално равнище следва да включват всички участници, заети с конкретна реакция. Това би могло да стане, например, чрез отварянето на специализираните по държави хуманитарни екипи или групи на IASC. Когато сътрудничеството в рамките на съществуващите механизми за координация не е възможно, Службата на ООН за координация по хуманитарни въпроси (ОСНА) следва да способства за намирането на други методи, с които да се гарантира оперативната съвместимост на системите.
- Хуманитарната реакция следва да се основава предимно на принципите на субсидиарност и солидарност. За всички страни следва да има изготвени оценки на риска или анализ на уязвимите места. Следва да се направи преглед на подготвеността и капацитета за реагиране на съответните местни, национални, регионални и международни участници. На международно равнище ОСНА следва да способства за подобен преглед на различните заинтересовани страни.

- Хуманитарната общност следва да изготви насоки по специфични за даден контекст сценарии, в които се изясняват ролите на оказващите помощ субекти и се посочват обстоятелства, налагащи оказването на международна помощ. В допълнение следва да има механизъм, който да гарантира дисциплина в системното прилагане на тези различни подходи. ОСНА би могла да улесни този процес в сътрудничество със съответните партньори.
- Правителствата и донорите следва да подкрепят местните оказващи помощ субекти в изграждането на капацитет и да обмислят как да ги подкрепят, когато е целесъобразно, по време на реакция.
- Регионалните организации следва да бъдат подпомагани в създаването на мрежа за обмен на опит и провеждане на учения. Регионалните организации следва да бъдат насърчавани да включват разпоредби за солидарност в своите мандати, за да могат да оказват помощ на тези свои членове, които са засегнати от природно или предизвикано от човека бедствие.

в) Партньорство с донорите, частния сектор, благотворителни организации, фондации и изпълнителни организации за ефективно и достатъчно финансиране на хуманитарната дейност

За постигането на резултати в хуманитарната област трябва да има достатъчно средства. Два са начините за това: използване по най-ефективен начин на всяко евро, дадено за помощ, и увеличаване на източниците на финансиране.

Неефективността, била тя реална или не, на разходите за хуманитарна помощ, може да бъде в ущърб както на въздействието, така и на надеждността на хуманитарната реакция. Необходимо е да се направи цялостен и последователен преглед на всички нужди, който на свой ред ще спомогне за по-добрата координация на апелите за помощ и за подобряването на финансовото планиране при извънредни ситуации. С насърчаването на новаторски методи за предоставяне на помощта, като например предоставяне на пари в брой, когато това е подходящо за дадения контекст, може да се намалят административните разходи, а също и единичните и трансакционните разходи. За всичко това е необходимо тясно партньорство между представители на бенефициерите, изпълнителните организации, донорите и частния сектор.

Въпреки че подобряването на ефективността на финансирането на хуманитарната дейност е от съществено значение, е ясно, че настоящите равнища на финансиране не са достатъчни, за да се посрещнат хуманитарните нужди в световен мащаб. Недостигът на средства се усеща особено силно при продължителните кризи, тъй като общественото внимание към тях постепенно намалява и те биват засенчени от нови извънредни ситуации.

Системата страда от прекомерната зависимост от няколко донори. Въпреки че донорите, които не членуват в Комитета за подпомагане на развитието към ОИСР, и частният сектор, включително благотворителните организации и фондации, са имали истински решаваща роля в някои кризи, системата все още не е намерила правилния начин да ги ангажира по най-добрия възможен начин и да отключи пълния им потенциал. Системата трябва да стане по-привлекателна за нови и разнообразни участници, като подчертава значението на техния принос, показва въздействието на предоставената от тях помощ и улеснява партньорствата на място. Международната система следва да се съсредоточи върху намирането на стимули за новите участници, установяването на по-редовен диалог и определянето на видовете контекст, в които тяхното участие би било от особен интерес за тях.

Препоръки:

- Структурата и ефикасността на хуманитарната дейност трябва да се подобрят. Изпълнителните организации, под ръководството на IASC, следва да реформират системата на апелите за средства, за да се гарантира, че тя отразява пълната картина на нуждите и необходимостта от финансиране, като това би могло да се постигне чрез инструмент за проследяване в рамката, предложена по-горе. Отделните изпълнителни организации следва в идеалния случай да се включат изцяло в тази система и да избягват отправянето на отделни апели при извънредни хуманитарни ситуации. Вместо това те следва да координират усилията си, за да се избегне ненужна конкуренция за средства за сметка на ефективността. В същото време, апелите следва да способстват за осигуряването на качествена помощ. Докладването относно реакцията на отправени апели следва да включва данни както за удовлетворените, така и за неудовлетворените нужди.
- Донорите следва системно да координират усилията си и да оценяват практиките за предоставяне на помощ на изпълнителните организации, за да определят тяхната добавена стойност и възможностите за ефикасност на разходите, въз основа на общите хуманитарни стандарти¹⁵.
- Донорите и изпълнителните организации следва да увеличат дела на хората, получаващи помощ чрез средства в брой, като същевременно се отчита специфичният контекст. Би могла да бъде заложена конкретна цел.
- Системата на ООН и традиционната донорска общност следва да се ангажират в по-активен диалог относно финансирането на хуманитарната дейност с донорите извън Комитета за подпомагане на развитието към ОИСР, с държавите със среден доход, регионалните организации, частния сектор, благотворителните организации и фондациите. Това би могло да се постигне посредством редовни официални и неофициални срещи в рамките на Групата за донорска подкрепа на ОСНА¹⁶ или Инициативата за добри хуманитарни донорски практики¹⁷.
- Частният сектор следва да бъде стимулиран да даде своя принос към хуманитарната помощ, например когато се ангажира с цели в областта на корпоративната социална отговорност.

г) Партньорство с участниците в областта на развитието

В утежнената хуманитарна ситуация партньорството между хуманитарните участници и участниците в областта на развитието е от още по-голямо значение. Повтарящите се и продължителните хуманитарни кризи, както и продължителното насилствено разселване показват, че не може повече цялата тежест да пада върху спешната хуманитарна помощ. Наложително е да се определят нови рамки на сътрудничеството между предоставящите хуманитарна помощ и работещите в областта на развитието, така че това партньорство да заздравя резултатите и в двете направления. Повишаването на устойчивостта вече се очертава като споделена цел за хуманитарните участници и участниците в областта на развитието.

Взаимодействието между хуманитарната помощ и сътрудничеството за развитие следва да започне на етапа преди възникване на криза, със съвместен анализ на рисковете и

¹⁵ Тези стандарти имат за цел да се осигури качеството на помощта, напр. по отношение на отчетността, управлението, координацията и т.н.

¹⁶ За повече информация: http://ec.europa.eu/echo/partnerships/relations/ocha-odsg_en.

¹⁷ За повече информация: <http://www.ghdinitiative.org/>.

слабите места, последван от инвестиции за повишаване на устойчивостта и намаляване на риска с цел по-добро предвиждане, подготовка и реагиране в случай на криза или бедствие¹⁸. По време на криза или бедствие и в периода след това следва да е налице съвместно стратегическо планиране и многогодишно програмиране. При подобно съвместно планиране следва да се набележат общите усилия, да се постигнат синергии на съответните силни страни и — когато е приложимо — да се очертае подход за гъвкав преход от хуманитарна помощ към помощ за развитие въз основа на ясни критерии за момента, когато хуманитарната дейност следва да отстъпи място на усилията за развитие.

Средствата следва да идват от инструменти за хуманитарна помощ и развитие, с ясно разделение на задачите според съответната добавена стойност за съчетаване на посрещането на неотложните нужди със средносрочните и дългосрочните ответни мерки за справяне с първопричините. Особено важно е при продължителни кризи дългосрочното финансиране да проправи пътя за трайни решения, и по-специално за повишаване на капацитета на приемащите и местните общности да се грижат за разселените хора.

Препоръки:

- Необходим е нов модел за сътрудничество между предоставящите хуманитарна помощ и работещите в областта на развитието. Той следва да включва съвместен анализ на риска по отношение на множество заплахи и, когато е целесъобразно, многогодишно програмиране и финансиране, както и стратегии за оттегляне на хуманитарните участници. Той следва да обръща внимание на въпроси като подготвеността и бежанците и вътрешно разселеното население, особено когато то се намира в това положение от дълго време.
- Донорите следва да се стремят към по-предвидимо многогодишно финансиране чрез комбинирани средства в областта на хуманитарната помощ и развитието, особено при продължителни кризи.
- Донорите следва да обмислят въвеждането на кризисни клаузи в програмите за развитие, позволяващи преразпределянето на средства за реагиране при криза, което дава възможност за по-гъвкав подход.

III. Принос на ЕС и бъдещи действия

Световната среща на върха по хуманитарните въпроси и водещият към нея процес дават политически тласък за укрепване на световната общност, солидарна с хората, засегнати от хуманитарни кризи и бедствия. Това е повод да се подтикнат третите държави, европейските граждани и други партньори да обменят гледища относно моралното задължение за оказване на помощ на жертвите на конфликти и бедствия и за предотвратяване на разпространението на отрицателни последици като нестабилността и разселванията. Комисията приканва държавите членки и другите партньори да споделят своя опит и да си сътрудничат за тази цел.

Срещата на високо равнище ще бъде важен етап за основаната на принципи хуманитарна дейност и ще определи дневния ред за редица промени в системата. Изпълнението на ангажиментите ще изисква усилия от страна на световната общност и нейните отделни участници. Поради това ангажиментите, поети в Истанбул, следва да

¹⁸ *Подходът на ЕС към устойчивостта*, COM(2012) 586 final; *План за действие за устойчивост в държави, податливи на кризисни ситуации*, SWD(2013) 227 final; *Рамковата програма за действие от Хього в периода след 2015 г.*, COM(2014) 216 final.

бъдат проверими и измерими. Би било полезно да се прави равностетка на осъществяването им на редовни интервали, за да се запази акцентът върху напредъка.

След срещата на върха Комисията ще очертае специфичния принос на ЕС за изпълнение на поетите ангажменти. В работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящото съобщение, се представят някои примери за работата, която вече е в ход в рамките на ЕС, за подобряване на целесъобразността на хуманитарната дейност.