
ПРИЛОЖЕНИЕ VIII. УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ ИЗ ОЦЕНОК 2021 ГОДА

1. В 2021 году было завершено 13 централизованных оценок, которые позволили получить надежные данные для принятия решений в ВПП. Отчеты включали оценки семи страновых стратегических планов (ССП) для Китая¹, Сальвадора², Гондураса³, Лаосской Народно-Демократической Республики⁴, Ливана⁵, Гамбии⁶ и Зимбабве⁷, а также стратегические оценки вклада работы по школьному питанию в достижение Целей в области устойчивого развития (ЦУР)⁸, использования технологий ВПП в условиях ограничений⁹, совместную оценку сотрудничества с базирующимися в Риме учреждениями ООН (RBA)¹⁰, оценки политики ВПП в отношении сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества¹¹ и ответных мер ВПП на пандемию COVID-19¹². Кроме того, на основе децентрализованных оценок проведено обобщение данных и полученных уроков по укреплению страновых потенциалов¹³.
2. Во всех оценках отмечалось влияние пандемии COVID-19 на операции и сотрудников ВПП, а также резкое увеличение числа бенефициаров, нуждающихся в помощи. В оценке реакции ВПП на COVID-19 отмечено, что пандемия стала «идеальным штормом» для гуманитарных организаций, нарушив цепочки поставок, закрыв границы и школы и серьезно повлияв на здоровье и благополучие населения во всем мире. Пандемия привела к беспрецедентным гуманитарным потребностям: непосредственно столкнуться с острым голодом рискуют 270 миллионов человек.
3. ВПП вступила в борьбу с пандемией COVID-19, обладая значительным опытом и знаниями в области реагирования на чрезвычайные ситуации. Хотя партнеры хвалили ВПП за оперативность, гибкость и способность к расширению, возникли проблемы: все еще разрабатываются или адаптируются глобальные системы реагирования на чрезвычайные ситуации и обеспечения готовности ВПП, а также механизмы авансового финансирования; все еще находятся на стадии становления системы управления рисками; сохраняются ограничения на резервные мощности, а системы управления знаниями по-прежнему носят неофициальный статус. По мере развития пандемии были пересмотрены 66 ССП с учетом новых условий, включая показатели, связанные с чрезвычайными ситуациями, изменение целей и методов, а также пересмотр бюджетов по мере необходимости, хотя сами процессы пересмотра бюджета оказались достаточно длительными. Использование ВПП цифровых технологий для внутренних рабочих процессов и оказание помощи бенефициарам означало, что организация была хорошо подготовлена и способна эффективно

¹ WFP/EB.2/2021/6-C/Rev.1.

² WFP/EB.1/2022/6-C.

³ WFP/EB.1/2022/6-D/Rev.1.

⁴ WFP/EB.2/2021/6-E/Rev.1.

⁵ WFP/EB.2/2021/6-F.

⁶ WFP/EB.2/2021/6-D.

⁷ WFP/EB.1/2022/6-E.

⁸ WFP/EB.A/2021/7-B.

⁹ WFP/EB.1/2022/6-A.

¹⁰ WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1.

¹¹ WFP/EB.2/2021/6-A.

¹² WFP/EB.1/2022/6-B.

¹³ WFP/EB.A/2021/7-C.

адаптироваться к обстоятельствам, вызванным пандемией, и к связанным с ней ограничениям.

4. Семь ССП, оцененных в 2021 году, относились к странам, расположенным в пяти из шести регионов ВПП, поэтому они представляют собой разнообразные программные среды. Все оценки ССП показали высокую степень соответствия государственным программам и приоритетам. Они также зафиксировали сдвиги, произошедшие в ответ на пандемию COVID-19, в том числе создание новых партнерских отношений (Сальвадор), увеличение масштабов денежных пособий (Ливан), переход к выдаче продовольствия в натуральной форме, а также повышение адресности помощи городскому населению (Зимбабве). Сведения об эффективном использовании ресурсов по семи оценкам ССП различались. В некоторых странах объем анализа ограничивал недостаток данных (Гондурас, Лаосская Народно-Демократическая Республика), а четкому анализу эффективности препятствовала сложная среда программирования (Ливан). Об эффективном и своевременном осуществлении программ сообщали в Китае, Сальвадоре и Зимбабве. Во многих странах достигалась экономия за счет масштабирования по мере расширения программ и предоставления общих услуг на основе полного возмещения затрат.
5. Данные об адресности в отношении бенефициаров различались. В некоторых странах адресность бенефициаров была основана на оценках уязвимости и считалась достаточной в определенных программных областях (школьное питание и продовольствие в Гамбии, устойчивость развития в Зимбабве). В некоторых странах расширяли понятие неустойчивой среды и отдавали приоритет группам с перекрестной уязвимостью¹⁴ (Сальвадор) или не делали различия между группами или географическим положением (Ливан). В других странах четкие стратегии определения приоритетов или адресности помощи отсутствовали (Лаосская Народно-Демократическая Республика, Зимбабве), что ограничивало возможности ВПП по охвату наиболее уязвимых групп населения (Ливан), несмотря на хорошие показатели охвата в отдельных случаях.
6. В стратегических и политических оценках отмечается отсутствие системного учета гендерных факторов при разработке программ школьного питания, разработке цифровых технологий, политики сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества. В оценке реагирования ВПП на пандемию COVID-19 отмечается, что ВПП не увеличила свои людские или финансовые ресурсы для борьбы за гендерное равенство, несмотря на то, что пандемия гендерное неравенство усугубила. В условиях пандемии повышенное внимание, уделяемое гендерным вопросам на страновом уровне, не получало корпоративной поддержки, что ограничивало возможности для трансформационных изменений. Отсутствие гендерно-преобразующих подходов или результатов было отмечено также в оценках ССП для Сальвадора, Гондураса, Ливана и Зимбабве.
7. Стратегическая оценка вклада школьного питания в достижение ЦУР выявила ключевые факторы успеха национальной программы школьного питания: прочные партнерские отношения с правительствами принимающих стран, политическую приверженность, а также рамки стратегического планирования и составления бюджета. Однако, несмотря на то, что все большее число стран принимает политику школьного питания, часто при поддержке ВПП, национальные расходы в этой области увеличились лишь незначительно. Оценка показала, что «переход к национальным программам школьного питания является долгосрочным процессом и требует

¹⁴ «Перекрестная уязвимость» означает сложный, кумулятивный способ, по которому последствия множественных форм дискриминации (таких как расизм, сексизм и классовая принадлежность) комбинируются, перекрываются или пересекаются, особенно в отношении маргинализированных лиц или групп.

внутреннего анализа предварительных условий, готовности страны, проблем и возможностей. ВПП не разработала достаточно эффективных, реалистичных, постепенных, всеобъемлющих и хорошо поддерживаемых и контролируемых стратегий или планов перехода»¹⁵.

8. Стратегическая оценка использования технологий в условиях ограничений показала, что, хотя ВПП проводила обучение партнеров по важнейшим цифровым технологиям, в том числе во время пандемии COVID-19, она не вкладывала достаточных средств, помимо внедрения конкретных технологий, в наращивание потенциала своих партнеров. При посредничестве ВПП сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество способствовали изменению потенциала стран на политическом, институциональном уровне и, в меньшей степени, на уровне сообществ, особенно в отношении программ школьного питания и, в большей степени, питания в целом.
9. Обобщение фактических данных об укреплении потенциала стран на основе децентрализованных оценок выявило такие факторы успеха, как проведение оценок потребностей в укреплении потенциала с включением результатов в разработку программы; интеграция информационно-пропагандистской деятельности с техническими рекомендациями в соответствии с национальными государственными структурами; развитие и поддержание отношений с ключевыми партнерами; планирование мероприятий по укреплению потенциала, направленных одновременно на индивидуальный, институциональный уровни и стимулирующую среду; а также разработка с национальными партнерами четких стратегий и планов перехода на ранней стадии.
10. В большей или меньшей степени мероприятия по укреплению потенциала проводились в рамках всех семи ССП. Некоторые страновые отделения уделяли первоочередное внимание мероприятиям по укреплению потенциала совместно с государственными партнерами в секторах образования, социальной защиты и обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям. Становые отделения в Гамбии и Лаосской Народно-Демократической Республике увеличили масштабы передачи программ школьного питания государственным партнерам. В Ливане и Зимбабве для поощрения эффективных национальных программ чрезвычайной помощи и помощи беженцам в центре внимания было укрепление систем социальной защиты. Устойчивости вмешательств препятствовало отсутствие подтвержденных финансовых обязательств со стороны правительств (Китай, Гондурас), отсутствие ответственности со стороны правительств (Сальвадор, Гондурас, Ливан, Зимбабве) и отсутствие в ССП четких стратегий передачи управления (Сальвадор, Гондурас, Зимбабве).
11. ВПП в ответ на пандемию COVID-19 расширила поддержку укрепления потенциала стран, в том числе в отношении цепочек поставок, логистики, мониторинга и анализа продовольственной безопасности и разработки программ. Оценка ответных мер на пандемию документально подтвердила, что ВПП поддерживает правительства в 65 странах, расширяя и адаптируя существующие меры социальной защиты в ответ на COVID-19, разрабатывая основы политики и уточняя адресность помощи. ВПП также руководила или совместно с правительствами координировала вопросы логистики и цепочек поставок в качестве ответных мер Организации Объединенных Наций, в том числе путем участия в межведомственной группе по координации цепочек поставок. Она предоставляла техническую поддержку и консультации по цепочкам поставок, хранению и обработке гуманитарных и медицинских грузов, закупке товаров и услуг, а также по материальным логистическим активам и их обслуживанию. Например, в

¹⁵ WFP/EB.A/2021/7-B, p. 13.

Гондурасе правительство обратилось к ВПП с просьбой о поддержке всей цепочки поставок, включая каналы доставки денежных переводов, а также закупку и распределение товаров.

12. В оперативном отношении во время пандемии ВПП продолжала работать даже тогда, когда многие другие организации свернули свою деятельность. Вклад ВПП в глобальное гуманитарное реагирование с помощью ее общих служб заслужил признание и уважение партнеров во всем мире. ВПП все чаще рассматривают как важнейший и фундаментальный системный фактор, без которого международное гуманитарное реагирование на пандемию было бы серьезно подорвано и, в конечном счете, пострадали бы голодающие и бедные люди.
13. В ходе оценки реагирования на пандемию на начальном этапе были отмечены определенные трения в отношениях ВПП с некоторыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, но большинство из них были устранены, что заложило основу для будущего сотрудничества. Совместная оценка сотрудничества Организации Объединенных Наций с RBA показала, что «сотрудники RBA обычно используют преимущества сотрудничества в тех областях, где они считают это целесообразным. Хотя в некоторых случаях продолжается конкуренция за ресурсы, преимущества взаимодополняемости общепризнаны»¹⁶. В Китае RBA эффективно обменивались знаниями, но практическое согласование и сотрудничество носили ограниченный характер. В Гамбии ВПП участвовала в инициативе Организации Объединенных Наций «Единство действий», но оценка ССП показала, что как на национальном, так и на региональном уровнях министерство сельского хозяйства и ФАО недостаточно вовлечены в программу школьного питания с использованием местных продуктов. В оценке ССП для Сальвадора отмечалось, что «сотрудничество с другими подразделениями Организации Объединенных Наций позволило расширить охват бенефициаров и мобилизовать средства; тем не менее, обширная межведомственная работа не была признана в явном виде как способ воздействия в рамках ССП и не была включена в систему отчетности ССП»¹⁷.
14. Совместная оценка сотрудничества с RBA показала также, что ВПП установила с другими учреждениями Организации Объединенных Наций ценные партнерские отношения, основанные на прагматизме и практичности. Четкое согласование ССП для Лаосской Народно-Демократической Республики с общими целями в рамках партнерства страны с Организацией Объединенных Наций способствовало установлению рабочих отношений с другими RBA и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения, что позволило достичь в некоторых провинциях взаимодополняемости с Детским фондом Организации Объединенных Наций. Стратегия школьного питания ВПП ускорила установление внешних партнерских отношений, но они оставались в основном на глобальном уровне. Стратегическая оценка школьного питания показала, что, хотя для обеспечения реагирования на COVID-19 ВПП опиралась на эти более тесные партнерские отношения, возможности для укрепления сотрудничества на страновом уровне с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, партнерами из частного сектора и региональными организациями, занимающимися обучением и исследованиями, были в значительной степени упущены.

¹⁶ WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, p. 10.

¹⁷ WFP/EB.1/2022/6-C, p. 15.

15. В совместной оценке сотрудничества с RBA отмечено также, что «сотрудничеству и достижению общих целей с RBA по-прежнему мешают неправильное понимание мандатов ФАО и ВПП»¹⁸, а также административные и управленческие различия. Эти различия препятствуют также предоставлению общих технологических платформ для гуманитарного сообщества. ВПП лидирует в предоставлении услуг цифровых технологий в гуманитарном секторе, но, как правило, не внедряет и не использует технологии, разработанные другими. Стратегическая оценка использования технологий в условиях ограничений показала, что, несмотря на высокий спрос на страновом уровне на дополнительные партнерства в области цифровых технологий, предложение было ограниченным из-за рыночной конкуренции, недостаточного финансирования и нечетко определенных ролей и обязанностей. Исключением стал Ливан, где оценка ССП отметила высокий уровень коллективных инвестиций в управляемую на национальном уровне модель определения адресной помощи. Было установлено, что поддержка этой национальной платформы является примером партнерства ВПП с другими организациями для повышения эффективности практик путем совместного обучения.
16. Стратегическая оценка использования технологий в условиях ограничений показала, что «цифровые технологии, как правило, помогали повысить эффективность, масштаб и частоту мониторинга, а также решить проблемы мониторинга в условиях ограничений и в чрезвычайных ситуациях»¹⁹. Напротив, стратегическая оценка школьного питания показала, что регулярный мониторинг, который должен был облегчить отчетность об основных стандартах питания, часто не оправдывал ожиданий²⁰. В оценке ССП для Китая отмечено, что ВПП не хватает системы мониторинга результатов и управления знаниями, и она не может систематически демонстрировать результаты или извлекать уроки. Оценка ССП в Лаосской Народно-Демократической Республике не позволила сделать выводы относительно вклада ВПП в достижение результатов из-за общего отсутствия данных и невозможности разделения данных мониторинга по государственным школам и школам, поддерживаемым ВПП. В Сальвадоре было обнаружено, что ограничения в системе мониторинга ВПП вызывают недопонимание в плане эффективности, устойчивости и адресности. Напротив, в Гондурасе были разработаны всесторонние данные мониторинга, анализ уязвимости, опросы и отчеты, их использовали для управления, ориентированного на результаты, как внутри компании, так и внешними заинтересованными сторонами. В результате включения в пересмотренную общеорганизационную матрицу результатов показателя, измеряющего количество страновых отделений, получающих пользу от сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества, ВПП улучшила свою работу по мониторингу, отчетности и распространению внутренних знаний о сотрудничестве Юг-Юг и трехстороннем сотрудничестве. «Отчетность по этому показателю была фрагментарной, и, хотя он давал представление о том, каким образом [сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество] стало более заметным в ВПП, не было информации о результатах содействия со стороны ВПП- [по сотрудничеству Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству]»²¹. Анализ децентрализованных оценок показал, что, несмотря на включение в 2019 году в пересмотренную общеорганизационную матрицу результатов новых показателей укрепления потенциала страны, по-прежнему требуется улучшение в увязке

¹⁸ Там же, с. 11.

¹⁹ WFP/EB.1/2022/6-A*, p. 8.

²⁰ WFP/EB.A/2021/7-B, p. 11.

²¹ WFP/EB.2/2021/6-A, p. 11.

показателей результатов с высокоуровневыми и долгосрочными мерами по снижению уровня нехватки продовольствия и недоедания, особенно в условиях развивающихся стран и в странах со средним уровнем дохода.

17. В оценках ССП по-прежнему подчеркивается, что серьезные проблемы для ВПП создают непредсказуемость и целевой характер финансирования, что ограничивает возможность «делать правильные вещи в нужное время». Эти факторы препятствуют непрерывности осуществления и способности определять и реализовывать долгосрочные концепции и стратегии, которые необходимы для устранения коренных причин голода и укрепления потенциала страны. Интеграция действий, предусмотренных в модели ССП, реализована еще не полностью, что приводит к упущенным возможностям для повышения внутренней эффективности и результативности. В оценках выявлены также проблемы, с которыми сталкивается ВПП при получении финансирования в целях развития для работы в странах со средним уровнем дохода, где участие доноров и внутреннее бюджетное пространство относительно ограничены.
18. Аналогичные проблемы были отмечены при стратегической оценке вклада школьного питания в достижение ЦУР, где мобилизация средств для работы по укреплению потенциала препятствовала формированию устойчивости, особенно в странах со средним уровнем дохода. В последние годы финансирование сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества несколько увеличилось, однако источники внебюджетных средств для него остаются ограниченными. Увеличение финансирования получили также технологические инновации, но стратегическая оценка показала затруднения при оценке того, достаточно ли текущего финансирования для объема выполняемой работы. Подход ВПП к «перерасчету» существующих обязательств по ресурсам для поддержки мер реагирования на пандемию COVID-19 был признан новым и успешным, несмотря на то, что гибкость финансирования была достаточно ограниченной.
19. Согласно большинству оценок, кадровый персонал ВПП работал и адаптировался очень хорошо, но во многих областях сохранялись проблемы. Хотя некоторые страновые отделения сообщали о сохранении персонала (Зимбабве), высокая текучесть кадров и потеря опытных сотрудников могли нарушать работу ВПП и приводить к снижению морального духа (Ливан). Во многих местах процесс найма новых сотрудников был отложен, а должности оставались вакантными (Китай, Сальвадор, Гамбия, Лаосская Народно-Демократическая Республика), что привело к недостаточной эффективности работы. На страновом уровне не хватило кадров для запуска и реализации программ школьного питания. Особенно очевидны были пробелы в техническом потенциале для информационно-разъяснительной работы на начальном этапе, существовали также серьезные пробелы в базовых цифровых навыках среди сотрудников, которым все чаще требуются навыки работы с компьютером от среднего до более сложного уровня. Для поддержки кадрового обеспечения на страновом уровне началась глобальная экстренная реакция на пандемию COVID-19. «Несмотря на первоначальные проблемы, было развернуто более 500 вакансий. Системы кадровых ресурсов и здорового образа жизни персонала адаптировались в режиме реального времени, а сотрудники, работающие в стране, достойно оценили большую гибкость и делегирование полномочий по принятию решений. Для поддержки физического и психического здоровья был нанят дополнительный медицинский персонал, внедрены новые процедуры и расширены услуги по консультированию сотрудников»²².

²² WFP/EB.1/2022/6-B, p. 10.

20. Было установлено, что ВПП «осталась и продолжала деятельность» в ответ на пандемию COVID-19. «На местах продолжались программные действия с финансовой поддержкой, часто в рамках национальных мер социальной защиты, а для удовлетворения новых и возникающих потребностей они были расширены. Оперативно обслуживались новые группы населения, и ВПП расширила свою деятельность в городских районах. Предоставлялись технические консультации и поддержка, а также поддержка цепочки поставок и логистики, а новые, часто нетипичные запросы решались гибко и оперативно. [...] Однако эти достижения повлекли гуманитарные последствия. ВПП в огромном долгу перед своими сотрудниками на всех уровнях, которые взяли на себя бремя выполнения поставленных задач в часто напряженных условиях. Свою роль сыграли нравственный облик в оказании услуг, гуманитарные традиции обращения к личности, культура гибкости, способность двигаться навстречу чрезвычайной ситуации, даже когда другие уходят, и решительная приверженность людям, которым служит ВПП»²³.

²³ Там же, с. 18.