

МФОККиКП

КОВИД-19 и Восстановление

14 апреля 2020

1. Вступление

В данном документе рассматривается тема восстановления в контексте ликвидации последствий от COVID-19. В нем определены элементы подхода к процессу реабилитации, которые уже включены в пересмотренный "Чрезвычайный призыв МФОККиКП" и даются рекомендации Национальным Обществам о дополнительной поддержке восстановления в рамках операций по реагированию сейчас и в будущем. В этом документе также отмечены некоторые ключевые уроки, полученные при проведении операций по оказанию помощи при других эпидемиях. (см. Приложение)

2. Основные последствия кризиса при COVID-19 и меры по его преодолению

- Основное воздействие, безусловно, сказывается на здоровье; существует также косвенное воздействие эпидемии на здоровье человека (например, ограничение доступа к регулярному медицинскому обслуживанию и интенсивной терапии).
- Вторичные воздействия / социально-экономические последствия мер реагирования и контроля¹, связанные с:
 - Продовольственной безопасностью и средствами к существованию (FSL): (потеря дохода семьи, что приводит к созданию негативных стратегий преодоления, отсутствие продовольственной безопасности и неспособность удовлетворять основные потребности).
 - Социальной сплоченностью / разрушением доверия, психосоциальными проблемами, стигматизацией и социальным отчуждением.
 - Ухудшением ситуации в области безопасности, стабильности, защиты (в зонах конфликтов, там, где начались гражданские беспорядки, затяжные перемещения населения, миграция).
 - Нарушением процесса обучения и влиянием на благополучие детей.
 - Более широкими макроэкономическими, рыночными последствиями и влиянием на цепочку поставок (включая серьезный удар по государственным бюджетам и массовая безработица).

¹ См. следующие основные ссылки, связанные со вторичным социо-экономическим эффектами: Secondary impacts of major disease outbreaks in low- and middle-income countries. K4D Helpdesk Report 756 (DfID). Brighton, UK: Rohwerder, B. (2020), Institute of Development Studies.
COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses, International Labour Organization Note, March 2020
SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, United Nations, March 2020.
Economic and food security implications of the COVID-19 outbreak. WFP, 25 March, 2020.

- Макроэкономическое воздействие на страны с низким и средним уровнем дохода включает не только очевидные внутренние последствия, но и косвенные международные последствия замедления темпов роста мировой экономики, таких как²:
 - Потеря денежных переводов от мигрантов, работающих за рубежом, особенно для стран, для которых они являются основным источником национального дохода.
 - Проблемы с поставками продовольствия и инфляция цен на продукты питания для стран, зависящих от импорта продовольствия.
 - Потеря доходов от экспорта для стран, зависящих от экспорта сырьевых товаров, например, в горнодобывающей промышленности, энергетике.
 - Крах туристической деятельности, особенно для стран, для которых туризм является основным источником национального дохода.

Эти экономические последствия могут ударить по странам, даже если они не пострадали от эпидемии COVID-19 напрямую. Всемирный банк и МВФ прогнозируют глобальный экономический спад; ВТО прогнозирует значительный спад в международной торговле; ожидается значительный рост бедности в мире, причем, по оценкам, полмиллиарда человек во всем мире окажутся в нищете.³

ООН отметила, что выход из кризиса должен быть приоритетом, особенно для того, чтобы не лишиться достигнутых успехов в области развития в наиболее уязвимых странах⁴. Восстановление является ключевым моментом комплексных ответных мер ПРООН на COVID-19⁵.

² Macro-economic impact of COVID-19 on low- and middle-income countries. IASC, 9 April 2020.

³ Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty. A. Sumner, C. Hoy and E. Ortiz-Juarez. (2020). UNUWIDER Working Paper. См. также: DIGNITY NOT DESTITUTION: An 'Economic Rescue Plan For All' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world. Oxfam, April 2020.

⁴ SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19, United Nations, March 2020.

⁵ COVID-19: UNDPs Integrated Response. UNDP, April 2020

3. Текущая деятельность МФОККиКП по борьбе с КОВИД-19

- Основное внимание в "Чрезвычайном призыве" (ЧП) было уделено воздействию на здоровье, а также готовности Национальных Обществ (НО).
- Пересмотренный ЧП от 26 марта теперь действует в течение 14 месяцев и включает некоторые предложения по проведению мероприятий по устранению последствий от вторичных социально-экономических воздействий, особенно для **FSL**. Предполагается, что основным вариантом реагирования будет программа по оказанию денежной помощи наличными и ваучерами (**CVA**)
 - Эти мероприятия будут наиболее подходящими для Национальных Обществ, которые в рамках существующих операций или программ, уже работают с крайне уязвимыми группами населения в нестабильных условиях. Это могут быть, например: сообщества, пострадавшие от стихийных бедствий, мигранты, беженцы, другие перемещенные лица, люди, живущие в городских поселениях без регистрации (informal urban settlements) и т.д. Взаимодействие с этими уязвимыми группами поможет Национальным Обществ помочь тем, кто дополнительно пострадал от КОВИД-19, и предоставить им срочную помощь в виде **FSL**.
- В течение короткого 14-месячного срока ЧП (чрезвычайного призыва), поддержка по реабилитации сообществ будет носить ограниченный характер. Тем не менее, экстренная помощь в виде FSL/ денежной помощи можно рассматривать как поддержку для раннего восстановления, особенно если она оказана после снятия ограничений на передвижение.
- Другие аспекты "концепции восстановления" отражены в пересмотренном ЧП:
 - Большое внимание уделяется готовности Национальных Обществ и что результаты этой глобальной операции положительно влияют на Национальные Общества.
 - Планирование непрерывности бизнеса для Национальных Обществ, чтобы свести к минимуму перебои в оказании ими других услуг сообществу (и не нарушать процесс развития НО), а также не снижать их способность реагировать на новые кризисы.
 - Интеграция DRR - адаптация существующих программ CB-DRR и включение эпидемиологических рисков в действия по обеспечению готовности сообщества. Кроме того, использование инструментов и подходов DRR по обеспечению стабильности.
 - Сильная программа CEA, подходы информирования о рисках; интеграция PGI (хотя они имеют отношение не только к восстановлению).
 - Определение воздействия кризиса на социальную сплоченность и психическое здоровье.

4. Ключевые вопросы восстановления, которые НО должно рассматривать в рамках более широкого реагирования на COVID-19

- Национальные Общества должны помогать своим правительствам восстанавливать систему здравоохранения, в том числе поддерживать структуры здравоохранения сообществ и оказывать догоспитальную помощь, чтобы свести к минимуму перебои в доступе к другим (обычным) медицинским услугам.
- Национальные Общества должны продолжать укреплять свою собственную готовность к реагированию на протяжении всех мероприятий по борьбе с КОВИДом.
- Переход и выход из операций по борьбе с КОВИДом: Национальные Общества должны включать мероприятия по обеспечению готовности к эпидемиям, включая ECV, во все свои долгосрочные программы на уровне сообществ (например, CBHFA, CBDRR и т.д.).
Это будет способствовать повышению стрессоустойчивости на местном уровне. Простые шаги для НО предусматривают обеспечение средствами индивидуальной защиты (СИЗ) в виде предварительно подготовленных резервов.
- Формирование лучших созидательных возможностей: Национальные Общества должны помогать своим правительствам в создании более сильных систем здравоохранения, которые будут лучше подготовлены к будущим эпидемиям.
- Нужно учитывать результаты воздействия на окружающую среду и обеспечивать "зеленое реагирование" (например, надлежащее обращение с большими объемами загрязняющих твердых отходов, например, полипропиленом).
- Важно устранять вторичные воздействия: Национальные Общества могут поддерживать меры по восстановлению после социально-экономических кризисов для целевых групп наиболее уязвимых слоев населения, особенно в нестабильных условиях. Это может быть уместно для некоторых Национальных Обществ, в зависимости от их мандатов, возможностей, опыта, планов правительства и т.д. Возможны следующие варианты:
 - Поддержка продовольственной безопасности и обеспечение основных потребностей для наиболее уязвимых слоев населения
 - Связь / поддержка механизмов социальной защиты (с использованием CVA)
 - Защита средств к существованию/активов, которые находятся под угрозой, например, для фермеров и скотоводов
 - Возобновление деятельности, приносящей доход: поддержка малого бизнеса и т.д.
 - Восстановление социальной сплоченности, решение проблем, связанных со стигмой и социальной изоляцией

- PSP (ПСП – психосоциальная поддержка) работникам здравоохранения, выжившим, тем, кто был помещен на карантин или подвергся стигматизации
- Использование CVA, где это возможно; предпочтительно использовать цифровые/мобильные платежи и системы управления данными, чтобы минимизировать социальные контакты и риски для волонтеров и персонала, провайдеров финансовых услуг (FSP - ПФУ) и целевых групп населения.
- На данном этапе предполагается, что эти мероприятия по восстановлению будут направлены на наиболее уязвимые группы населения, с которыми уже работают Национальные Общества, в сообществах, где у них есть представители, на которых можно опираться, и где их помощь дополняет действия правительства.

5. Будущее и долгосрочное восстановление - соображения для членов МФОККиКП

- Вторичные последствия кризиса, скорее всего, будут возрастать.
- ЧП (чрезвычайный призыв) может быть продлен на много лет. В этом случае оказание поддержки по восстановлению станет более актуальным для Действующих Национальных Обществ и Национальных Обществ.
- В будущем могут быть актуальны другие механизмы финансирования, например, региональные ЧП: для региона, который пострадал больше других, или региона, где Национальные Общества хотят больше участвовать в восстановлении. Двусторонняя поддержка со стороны долгосрочных партнеров Национальных Обществ по Движению также будет актуальна.
- На правительстве лежит главная ответственность за реагирование в национальном масштабе по устранению вторичного воздействия последствий на широкие слои населения. Это потребует значительных финансовых усилий и помощи со стороны организаций ООН и международных финансовых институтов. В рамках этого некоторые Национальные Общества могут принять участие в разработке планов по восстановлению на национальном уровне, реализуя местные аспекты деятельности.
- Некоторые Национальные Общества считают, что им отведена определенная роль в поддержке восстановления сообщества после вторичных последствий - если они смогут определить конкретные уязвимые группы, которые, вероятно, будут исключены из программы широкой государственной помощи и им будет трудно восстанавливаться.

- Внимание должно быть сосредоточено на:
 - Восстановлении FSL (Продовольственной безопасности и средств к существованию) (особенно с использованием CVA)
 - Взаимодействие и общение с сообществами, которые восстанавливают социальную сплоченность и продолжают оказывать ПСП.
 - Специфические потребности в жилье и расселении в городских поселениях без регистрации (urban informal settlements).
- Национальные Общества, в том числе в развитых странах, будут применять инновационные подходы. Их нужно изучать и распространять.
- Национальным Обществам следует позаботиться о том, чтобы не допустить, чтобы мероприятия по FSL/CVA и другие реабилитационные меры отвлекали их от основной сферы деятельности по охране здоровья, информированию о рисках и вовлечению сообществ. Нужно тщательно учитывать возможности и опыт, особенно если большая часть поддержки МФОККиКП может быть оказана только дистанционно.
- Секретариат МФОККиКП должен учесть организационный опыт того, как осуществлялось и осуществляется управление этим глобальным реагированием и использовать его для обеспечения готовности всей системы МФОККиКП.

6. Техническое/секторальное руководство, связанное с устранением вторичных воздействий и восстановлением

Имеется отдельное руководство по КОВИД-19, касающееся программ FSL, CVA, городских неформальных поселений (urban informal settlements), PGI и миграции для Национальных Обществ, которые занимаются решением проблем, связанных с некоторыми последствиями вторичного воздействия на наиболее уязвимые слои населения.

7. Основные тенденции в более широком гуманитарном секторе, которые следует учитывать

Глобальный план гуманитарного реагирования ООН/межведомственных организаций (ГПГР) для КОВИД-19 и Генеральный секретарь ООН подчеркнули важность рассмотрения вопросов восстановления после кризиса, вызванного КОВИД-19. Само восстановление исключено из сферы действия ГПГР, который ориентирован на уязвимые страны, где проходят гуманитарные операции и где нужна дополнительная гуманитарная помощь, как в области здравоохранения, так и в других сферах. Однако ГПГР рассматривает последствия вторичных воздействий, особенно чрезвычайные мероприятия в рамках FSL, связанные с отсутствием продовольственной безопасности, потерей доходов и т.д., и неспособностью наиболее уязвимых групп населения удовлетворить свои основные потребности.

Более широкие потребности в восстановлении наиболее пострадавших стран, особенно связанные с макроэкономическими последствиями, будут рассматриваться в рамках нового Фонда ООН по ответным мерам и восстановлению в связи с КОВИД-19, многостороннего донорского трастового фонда. Фонд будет помогать всем странам-участницам программ с низким и средним уровнем дохода, в частности тем группам населения, которые не включены в Глобальный план гуманитарного реагирования, помогая восстановлению и гарантируя прогресс в достижении Целей устойчивого развития (ЦУР). Существуют и другие механизмы финансирования, такие как План поддержки Всемирного банка, который предоставляет финансирование и кредиты правительствам для решения более широких макроэкономических последствий кризиса, поддерживает частный сектор и финансирует системы здравоохранения. По состоянию на начало апреля Всемирный банк утвердил механизмы ускоренного финансирования для 20 стран, еще 40 стран находятся в процессе рассмотрения. Кроме того, МВФ призвал приостановить выплаты по государственному долгу и облегчить долговое бремя для наименее развитых стран. Он также рассматривает возможность реструктурировать собственные кредиты правительствам.

Независимо от этих планов и фондов, скорее всего, будут значительные пробелы в оказании помощи по восстановлению для наиболее уязвимых групп населения, особенно в нестабильных условиях, и для людей, работающих в неформальном экономическом секторе. Предполагается, что помощь в рамках Фонда ООН "Ответные меры и восстановление" будет по преимуществу направляться прямо правительствам.

Приложение: Уроки, извлеченные из предыдущих мер реагирования на эпидемии⁶

Из вторичных социальных последствий эпидемий самым длительным является негативное воздействие на социальную сплоченность. Травма от вспышки эпидемии и ответных мер, а также социальная стигма, которую они вызывают, могут сохраняться спустя годы после окончания эпидемии. Сюда можно отнести длительное и несоразмерное влияние карантинов на определенные категории людей.

Эпидемии могут оказывать воздействие на национальные системы здравоохранения в течение долгого времени. Хрупким системам трудно справиться с решением повседневных проблем, связанных со здоровьем, во время эпидемии. Обычно им требуется много времени, чтобы вернуться к нормальной работе.

Поддержка средств к существованию и экономическое восстановление - важнейший компонент эффективных ответных мер в борьбе с эпидемией.

Имеются свидетельства успешного восстановления экономики в пострадавших районах в ходе борьбы с лихорадкой Эбола в Западной Африке. Там была восстановлена сельскохозяйственная деятельность и малый бизнес для уязвимых групп населения, которые пострадали от серьезных вторичных последствий.

Среди общих извлеченных уроков есть некоторые, которые актуальны для любой вспышки заболевания:

- Ответные меры следует применять ко всему обществу, уделяя внимание людям, пострадавшим от эпидемии, а также их широким сообществам.
- Реагирование должно опираться на контекстно-специфические знания о социальной динамике в сфере здравоохранения, об этнических меньшинствах и т.д.
- Важно привлекать сообщества, чтобы ослабить принудительный характер некоторых мер и смягчить последствия вторичного воздействия на социальную сплоченность.
- Поддерживать структуры здравоохранения, чтобы снизить перебои в предоставлении медицинских услуг.
- Учитывать вторичные воздействия с самого начала и предоставлять необходимое финансирование для их устранения.
- Важно учитывать межсекторальные ответные меры для борьбы с многочисленными (и сложными) последствиями вспышек.

Для Национальных Обществ - несколько основных уроков:

- Важно интегрировать эпидемическую готовность во все долгосрочные программы, включая программы по снижению риска и готовности к ответным мерам.
- Необходимо опираться на возможности отделений, волонтеров и существующие программы - избегать реабилитационных мер, которые не связаны с долгосрочными программами и не укрепляют их.
- Использовать поддержку соответствующих партнеров Движения при принятии мер по восстановлению.
- Реагировать на эпидемию — это возможность укрепить Национальное Общество - через контроль, подготовку к эпидемии, работу с волонтерами в сообществе.
- ПСП очень важна, как для пострадавших сообществ, так и сотрудников и волонтеров.

⁶См. следующие ссылки:

Evidence and lessons on efforts to mitigate the secondary impact of past disease outbreaks and associated response and control measures. K4D Helpdesk Report 757 (DfiD). Brighton, UK: Kelly, L. (2020), Institute of Development Studies.

IFRC Regional Recovery Framework – Moving to post Ebola Recovery, April 2015, IFRC.

Ebola Synthesis Reference Document, August 2017, IFRC.