



Аудиторский отчет

# Страновые координационные комитеты: механизм Глобального фонда

GF-OIG-16-004  
25 марта 2016 г.  
Женева, Швейцария

# Содержание

Содержание .....	2
I. Общие сведения.....	3
II. Сфера охвата и оценка.....	5
01 Сфера охвата .....	5
02 Рейтинговая оценка .....	6
III. Краткий обзор .....	7
IV. Выводы и согласованные управленческие меры.....	10
V. Таблица согласованных действий .....	24
Приложение А: Общая рейтинговая оценка по результатам аудиторской проверки.....	26
Приложение В: Методика .....	27

# I. Общие сведения

В докладе Группы экспертов высокого уровня в 2011 году было сказано, что страновые координационные комитеты (СКК) являются «краеугольным камнем в архитектуре Глобального фонда» и что «СКК являются одним из наиболее высоко оцениваемых, но и наиболее критикуемых аспектов модели Глобального фонда»<sup>1</sup>. СКК играют важнейшую роль в обеспечении приверженности Глобального фонда осуществлению деятельности на основе принципа страновой ответственности; они представляют собой передовой инновационный механизм сотрудничества и принятия решений с участием широкого круга заинтересованных сторон. Они включают представителей государственного и частного секторов, в том числе правительств, многосторонних или двусторонних организаций, неправительственных организаций, академических учреждений, частных компаний и людей, живущих с заболеваниями<sup>2</sup>.

Поскольку Глобальный фонд не имеет страновых бюро, он использует СКК для управления его грантами на национальном уровне и основных реципиентов для реализации грантов.

В соответствии с существующими руководящими принципами основными функциями СКК являются:

- координация подготовки и представления национальных запросов на финансирование;
- выдвижение кандидатур на роль основных реципиентов для реализации грантов;
- осуществление надзора за реализацией утвержденных грантов;
- утверждение запросов на пересмотр структуры грантов; и
- обеспечение связи и согласования грантов Глобального фонда с другими национальными программами в области здравоохранения и развития.

В дополнение к указанным выше основным обязанностям, предполагается, что СКК будут играть более активную руководящую роль в новой модели финансирования путем:

- конструктивного участия в обсуждении национального стратегического плана на страновом уровне; и
- организации проведения инклюзивного странового диалога с участием заинтересованных сторон в целях согласования схемы распределения средств.

ССК несет ответственность за представление запросов на получение финансирования от Глобального фонда. Каждая страна, отвечающая квалификационным критериям, представляет через СКК запрос на финансирование, называемый «концептуальной запиской», от имени всей страны. Чтобы иметь право на получение финансирования Глобального фонда, все СКК должны удовлетворять следующим шести квалификационным требованиям:

1. прозрачный процесс разработки концептуальной записки с участием широкого круга заинтересованных сторон;
2. открытый и прозрачный процесс выбора основных реципиентов;
3. планирование и осуществление надзора;
4. членство в СКК затронутых местных сообществ;
5. надлежащие процедуры выборов членов СКК, представляющих неправительственные организации; и
6. управление конфликтами интересов в СКК.

---

<sup>1</sup> Доклад Независимой группы экспертов высокого уровня по вопросам фидуциарного контроля и по механизмам надзора Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, сентябрь 2011 г.

Группа экспертов высокого уровня является независимой группой, назначаемой Правлением Глобального фонда, которая наделена полномочиями проводить оценку механизмов фидуциарного контроля организации и предлагать рекомендации в отношении того, как это учреждение могло бы предоставить соответствующие гарантии для всех заинтересованных сторон.

<sup>2</sup> <http://www.theglobalfund.org/en/ccm/>

Создание небольшой и более целенаправленной «узловой группы» по управлению деятельностью страновых координационных комитетов (Сектора по работе с СКК) в мае 2012 года в Секретариате Глобального фонда ознаменовало изменение стратегии путем разделения в Секретариате связанных с СКК функций ведения оперативной деятельности и обеспечения нормативно-правового соответствия. Это привело к существенному улучшению положения дел в области управления деятельностью СКК. 80% членов СКК, принявших участие в проводимом Офисом Генерального инспектора (ОИГ) опросе СКК, отметили, что Секретариат Глобального фонда оказывает им должное внимание и поддержку.

Среди достигнутых за последнее время успехов следует отметить разработку более эффективных мер политики и инструментов для осуществления руководства и контроля за деятельностью СКК. Сектор по работе с СКК использует в своей работе подробные квалификационные требования, основанные на принципах эффективного управления, которые должны соблюдать все СКК. Оценка выполнения этих квалификационных требований проводится Сектором по работе с СКК с участием организаций по оказанию технической поддержки с помощью инструмента Оценки выполнения квалификационных требований и оценки деятельности (ОКТД). Проведение ОКТД СКК утверждено Правлением и является обязательным условием для всех СКК, которое должно быть выполнено до представления концептуальной записки. Целью этой оценки является проверка соблюдения СКК квалификационных требований и минимальных стандартов в отношении СКК для определения уровня функциональных возможностей СКК<sup>3</sup>. Сектор по работе с СКК предпринял попытку дифференцировать процесс проведения ОКТД с помощью четырех разных подходов к проведению оценки. Эти подходы включают проведение стандартной, упрощенной, по запросу и целевой ОКТД<sup>4</sup>. В частности, этот подход устанавливает различную периодичность последующих оценок на основе требований, предусмотренных для портфолио.

В портфолио грантов Глобального фонда для 124 стран входят 119 СКК и 25 региональных координационных комитетов (РКК)<sup>5</sup>. За период с 2009 года общий объем финансирования СКК в рамках соглашений, подписанных с СКК и РКК, составил 55,3 млн долл. США, из которых, по состоянию на октябрь 2015 года, было выплачено 44,5 млн долл. США. Таким образом, среднегодовой объем финансирования составляет 6,4 млн долл. США, колеблясь от 8000 долл. США до 346 000 долл. США на страну в год.

---

<sup>3</sup> Более подробная информация о процессе ОКТД, включая матрицу показателей, приводится на веб-сайте: <http://www.theglobalfund.org/ru/ccm/guidelines/> в разделе Оценка права СКК на получение финансирования и оценка деятельности СКК.

<sup>4</sup> В соответствии с Руководящими указаниями 3 по ОКТД, стандартным является подход, когда СКК проводит ОКТД при содействии организации по оказанию технической поддержки (ТП). Упрощенный подход к проведению ОКТД предполагает, что СКК проводит ОКТД, имея возможность запросить дистанционную техническую поддержку организации ТП. Стратегия проведения оценки «по запросу» предполагает, что СКК могут продолжать выполнять свой План совершенствования деятельности, разработанный в рамках ОКТД 2014 года, и могут получить освобождение от проведения ОКТД в 2015 году; и целенаправленным подходом является использование стандартной стратегии ОКТД с уделением особого внимания СКК, которые переходят от финансирования со стороны Глобального фонда на финансирование другим существующим органом управления.

<sup>5</sup> В настоящее время имеются специально созданные СКК для всех конкретных страновых портфолио, за исключением стран, которые находятся в состоянии конфликта, переживают стихийные бедствия, находятся в сложной чрезвычайной ситуации или в которых отсутствует законное правительство.

(См. [http://www.theglobalfund.org/documents/ccm/CCM\\_Requirements\\_Guidelines\\_en/](http://www.theglobalfund.org/documents/ccm/CCM_Requirements_Guidelines_en/)).

Региональные координационные комитеты представляют запросы на поддержку многострановых и региональных программ и осуществляют управление этими программами.

## II. Сфера охвата и оценка

### 01 Сфера охвата

Общая цель аудиторской проверки заключалась в оценке роли и эффективности деятельности СКК по реализации грантов Глобального фонда, включая оценку:

- адекватности модели СКК для координации и осуществления надзора за реализацией грантов в странах; и
- операционной эффективности СКК, включая существующие меры политики, процедуры и системы в Секретариате Глобального фонда и на страновом уровне.

Работа по проведению аудиторской проверки включала следующие элементы.

- Кабинетный анализ основных документов 50 СКК, отобранных из разных регионов Глобального фонда, принимая во внимание такие аспекты, как бремя болезней, инвестиции Глобального фонда, географические районы и условия работы, в целях обеспечения репрезентативности данных<sup>6</sup>.
- Детальная внутрискановая проверка деятельности СКК в семи странах: Гана, Гондурас, Индонезия, Южный Судан, Танзания, Пакистан и Узбекистан в рамках страновых аудиторских проверок, проводимых в этих странах, которые были включены в составленный ОГИ план ежегодных аудиторских проверок на 2015 год.
- Вопросники для членов СКК, секретариатов СКК, организаций по оказанию технической поддержки, сотрудников Секретариата Глобального фонда, организаций гражданского общества и основных затронутых групп населения и более 800 ответов на вопросы.
- Опросы и обсуждения с участием:
  - более 30 членов Правления и комитетов Глобального фонда, включая Временный руководящий комитет, Комитет по аудиту и этике, Комитет по стратегии, инвестициям и воздействию и Комитет по финансам и оперативной деятельности;
  - восьми партнеров по вопросам развития, включая Агентство США по международному развитию (АМР США), Фонд Билла и Мелинды Гейтс, Французскую «Инициативу 5%», Германское агентство по международному сотрудничеству (GIZ), Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, Партнерство «Остановить ТБ», Партнерство «Обратим вспять малярию» и Альянс ГАВИ;
  - всех организаций по предоставлению технической поддержки, которые оказывают содействие Сектору по работе с СКК при проведении ОКТД СКК<sup>7</sup>; и
  - более 200 сотрудников десяти различных структурных подразделений Глобального фонда, включая, в частности, Сектор по работе с СКК; группу по финансированию программ; группу по сообществам, правам и гендеру; группу по доступу к финансированию; группу по ключевым показателям эффективности (КПЭ); юридическую группу по управлению грантами; группу

<sup>6</sup> Этими странами являются: Албания, Армения, Азербайджан, Афганистан, Белиз, Бутан, Кабо-Верде, Центральноафриканская Республика, Коморские Острова, Габон, Гамбия, Грузия, Гана, Гвинея-Бисау, Гайана, Гаити, Гондурас, Индонезия, Ямайка, Косово, Кыргызстан, Лесото, Либерия, Малави, Мали, Маврикий, Марокко, Молдова, Монголия, Мозамбик, Мьянма, Намибия, Непал, Пакистан, Румыния, Сан-Томе, Южная Африка, Южный Судан, Судан, Суринам, Свазиленд, Танзания, Того, Таиланд, Тимор-Лешти, Уганда, Украина, Узбекистан, Йемен и Зимбабве.

<sup>7</sup> Организации по оказанию технической поддержки были выбраны странами или Сектором по работе с СКК из списка отобранных организаций по оказанию технической поддержки. В их число входят программа «Решения в области управления грантами» (GMS) – правительство США; проект «Лидерство, управление и руководство» организации MSH – правительство США; агентство «Экспертиз Франс» – правительство Франции; инициатива «BACKUP» Германского агентства по международному сотрудничеству (GIZ) – правительство Германии; Международный альянс по ВИЧ/СПИДУ – Соединенное Королевство.

по поддержке управления грантами; группу по дифференциации; и группу по осуществлению перехода и обеспечению устойчивости.

## 02 Рейтинговая оценка<sup>8</sup>

Ниже приведены общие результаты оценки роли и эффективности СКК, проведенной ОГИ.

<b>Операционный риск</b>	<b>Рейтинговая оценка</b>	<b>Ссылка на результаты</b>
Адекватность модели СКК для координации и осуществления надзора за реализацией грантов в странах	Частичный потенциал для повышения эффективности	IV.2, IV.3 и IV.6
Эффективность мер политики и процедур СКК в Секретариате Глобального фонда и на страновом уровне	Частичный потенциал для повышения эффективности	IV.1, IV.2, IV.4 и IV.5

---

<sup>8</sup> См. Приложение А для определения категорий оценки.

### III. Краткий обзор

СКК играют основную роль в реализации приверженности Глобального фонда применению принципа страновой ответственности и принятия решений с участием широкого круга заинтересованных сторон. В состав этих страновых партнерств с участием многих заинтересованных сторон входит широкий круг представителей правительственных структур, неправительственных организаций, гражданского общества, многосторонних и двусторонних организаций и частного сектора.

Общая структура модели СКК в основном согласована с принципами, содержащимися в Рамочном документе Глобального фонда. В частности, эта модель призвана способствовать сотрудничеству и принятию решений с участием широкого круга заинтересованных сторон при разработке и осуществлении программ в области здравоохранения по всем трем заболеваниям.

В то же время в деятельности **СКК, в частности в области координации и надзора за реализацией грантов в странах**, имеются недостатки. Кроме того, были выявлены значительные проблемы, связанные с **осуществлением мер политики и процедур СКК** в Секретариате Глобального фонда и на страновом уровне. Секретариат располагает планами для частичного решения указанных проблем в обеих областях.

#### **Адекватность модели СКК для координации и осуществления надзора за реализацией грантов в странах**

Многие страны добились определенных успехов в укреплении СКК или их интеграции в общую структуру национальных систем здравоохранения в соответствии с требованиями Рамочного документа Глобального фонда в этой области. Однако во всех семи отобранных странах, включенных в составленный ОГИ план ежегодных аудиторских проверок на 2015 год, ОГИ отметил слабую координацию и низкий уровень взаимодействия заинтересованных сторон с другими форумами или структурами здравоохранения, особенно в области укрепления систем здравоохранения. В пяти из этих семи стран СКК не интегрированы в национальные системы.

Несмотря на определенный прогресс, в большинстве СКК функции надзора по-прежнему осуществляются слабо. Проведенный ОГИ детальный кабинетный анализ основных документов СКК в 50 отобранных странах выявил различные недостатки в работе, включая отсутствие комитетов по надзору, недоработки в планах осуществления надзора, отсутствие обратной связи от основных затронутых групп населения, недостаточное обсуждение основных вопросов, касающихся грантов, и непредставление отчетов о надзорной деятельности соответствующим заинтересованным сторонам, в том числе Секретариату Глобального фонда. Существуют различные возможные коренные причины неэффективности надзорной деятельности. Они включают дефицит времени у членов комитета, слабое планирование, документирование и ведение последующей деятельности по результатам надзора, нехватку ресурсов и некачественное выполнение секретариатами своих функций. Одной из основных причин является нечеткое понимание характера и объема надзорной деятельности СКК, что нередко приводит к неверной направленности надзора.

Результаты исследования, проведенного независимой организацией «Решения в области управления грантами» (GMS), показывают, что 79% грантов Глобального фонда, имевших рейтинговую оценку В2 или С, после усиления надзора со стороны СКК повысили свою рейтинговую оценку до В1 или выше<sup>9</sup>. Это свидетельствует о потенциальных преимуществах,

---

<sup>9</sup> Quantified Results of Urgent Technical Assistance Provided to Global Fund Country Coordinating Mechanisms and Principal Recipients by Grant Management Solutions, June 2012.

которые могут быть получены в результате повышения внимания Глобальным фондом вопросам эффективности надзорной функции СКК.

### **Устойчивость**

Из девяти стран, которым Глобальный фонд прекратил предоставлять поддержку, СКК продолжает функционировать только в одной. Глобальный фонд не имеет политики, касающейся обеспечения устойчивости и роли СКК в осуществлении программ по заболеваниям после их перехода на государственное финансирование. Глобальный фонд недавно выявил приблизительно 30 стран, а которых в ближайшие десять лет ожидается переход на финансирование без участия Глобального фонда, по крайней мере, по одному заболеванию. При отсутствии СКК это может оказать неблагоприятное влияние на информационно-разъяснительную деятельность в отношении трех заболеваний, мобилизацию ресурсов и продолжение конструктивного взаимодействия гражданского общества и затронутых местных сообществ в этих странах после перехода на государственное финансирование. Это особенно важно в тех случаях, когда люди, затронутые ВИЧ, подвергаются стигматизации, или группы населения повышенного риска подвергаются преследованиям.

### **Эффективность мер политики и процедур СКК в Секретариате и на страновом уровне**

#### **Управление эффективностью деятельности**

В области общего управления эффективностью СКК Секретариатом Глобального фонда существует множество проблем. Лишь 9% СКК, оценка деятельности которых была проведена Секретариатом, полностью удовлетворяли соответствующим квалификационным критериям, по состоянию на октябрь 2015 года. Активное количественное измерение текущих результатов деятельности СКК, выходящее за рамки оценки выполнения квалификационных требований, не проводится. Отсутствует также систематическая оценка роли СКК в рамках отдельных портфолио в целях устранения недостатков с помощью целевых мер, ориентированных на конкретные страны. Проведенный ОГИ анализ данных указывает четкую положительную корреляцию между эффективностью деятельности СКК и уровнем риска на уровне портфолио стран, при этом во всех 20 странах с максимальным уровнем портфельного риска СКК не отвечают квалификационным критериям. Поэтому усилия, направленные на управление эффективностью деятельности СКК, могут оказать прямое благоприятное воздействие на управление всем портфолио грантов.

Отсутствует ясность в отношении функций и обязанностей Сектора по работе с СКК и страновых команд по работе с СКК, особенно связанных с управлением эффективностью деятельности. Это включает отсутствие системы делегирования обязанностей на уровне нижестоящих подразделений или отдельных лиц. Имеется только один ключевой показатель эффективности, позволяющий отслеживать положительную динамику в выполнении СКК квалификационных требований, однако параметры или показатели эффективности текущей деятельности СКК отсутствуют. Аналогичным образом, на страновом уровне система оценки результатов деятельности строится, в основном, на основе базовых показателей вводимых ресурсов, таких как количество проведенных заседаний, а не количественных показателей для оценки качества и своевременности выполнения основных функций СКК, таких как надзор, подготовка концептуальной записки или выбор основного реципиента.

#### **Конфликт интересов**

Как правило, эффективные меры политики для управления конфликтами имеются. Однако отмечаются определенные недостатки, особенно в отношении выполнения требований. Предстоит еще также согласовать меры политики и деятельность СКК с новыми Принципами этики и добросовестности, утвержденными Правлением Глобального фонда. По поручению Правления Глобального фонда Секретариату предстоит также разработать кодекс этических норм поведения для членов СКК.

## **Участие гражданского общества**

Несмотря на значительное улучшение ситуации с участием гражданского общества и затронутых местных сообществ в разработке и осуществлении программ, некоторые пробелы еще существуют.

Членство и конструктивное участие гражданского общества и основных затронутых групп населения не являются оптимальными; 12 из 50 рассмотренных СКК не отвечают минимальным требованиям представленности гражданского общества. Аналогичным образом, результаты исследования, недавно проведенного Партнерством «Остановить ТБ», также показывают, что в половине стран с высоким бременем туберкулеза в составе СКК нет представителей гражданского общества со знаниями и опытом работы в области борьбы против туберкулеза<sup>10</sup>. Почти половина из 50 рассмотренных СКК не полностью выполняют требования в отношении прямого и прозрачного выбора своих членов неправительственными организациями.

---

<sup>10</sup> [http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15\\_006.asp](http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15_006.asp)

## IV. Выводы и согласованные управленческие меры

1	Недостатки в области управления эффективностью деятельности СКК
---	-----------------------------------------------------------------

**Несмотря на определенный прогресс, имеются значительные недостатки в области управления эффективностью программной и финансовой деятельности СКК.**

ОГИ отметил существование множества проблем в области общего управления эффективностью деятельности СКК Секретариатом. В качестве важнейшего компонента общей системы управления грантами Глобального фонда, СКК имеют непосредственное отношение к управлению портфельными рисками и эффективностью деятельности. Анализ результатов ОКТД СКК и показателя портфельного риска стран показал, что имеется четкая положительная корреляция между эффективностью деятельности СКК и уровнем портфельного риска стран, при этом во всех 20 странах с максимальным уровнем портфельного риска СКК не отвечают квалификационным критериям. Поэтому усилия, направленные на управление эффективностью деятельности СКК, могут оказать прямое благоприятное воздействие на управление всем портфолио грантов. Ниже указаны некоторые недостатки, выявленные в ходе аудиторской проверки.

### **Недостатки в оценке и решении вопросов, касающихся выполнения требований**

- Секретариат использует ОКТД в качестве инструмента для проведения первоначальной оценки выполнения СКК требований Глобального фонда в целях определения права СКК на получение финансирования. Только 9% (т.е. 9 из 101) СКК, оценка деятельности которых была проведена Секретариатом с помощью этого инструмента, полностью выполняли требования, по состоянию на октябрь 2015 года, несмотря на то, что большинство этих СКК функционировали уже на протяжении нескольких лет<sup>11</sup>. 91% СКК не полностью выполняют квалификационные требования и минимальные стандарты. Хотя соответствие критериям является необходимым условием для предоставления первоначального и текущего финансирования, Секретариат продолжал предоставлять гранты этим СКК, не рассматривая должным образом возможности применения корректирующих мер с четко установленными сроками или последствия для СКК и портфолио в случае непринятия мер или несоблюдения сроков.
- Приверженность СКК совершенствованию своей деятельности и, в свою очередь, решения, касающиеся выплаты средств или портфолио грантов, и соответствующее повышение показателей колебался в значительных пределах в зависимости от страновой команды, членского состава СКК и руководства СКК. Планы по совершенствованию деятельности 88% СКК осуществлялись с задержкой более чем на три месяца.
- Кроме того, отсутствовала эффективная политика, направленная на определение конкретных квалификационных требований в отношении СКК применительно к данной стране, включая выделение средств для принятия мер по устранению недостатков. Секретариат дифференцировал процесс проведения ОКТД (т.е. проведение стандартной, упрощенной, по запросу и целевой ОКТД). Однако эти различия касаются процесса проведения оценки выполнения квалификационных требований, а не фактического содержания и сущности оценки. Следует отметить, что от всех СКК ожидается соблюдение одних и тех же критериев и квалификационных требований, независимо от существующих особых обстоятельств и требований портфолио. Например, ОГИ отметил, что во всех 11 странах,

<sup>11</sup> Полное выполнение требований означает, что СКК был в состоянии выполнить все шесть квалификационных требований и минимальных стандартов.

классифицированных по индексу слабости государств (2015 г.) как имевшие «уровень высокой тревоги» и «уровень очень высокой тревоги» была проведена оценка с помощью инструмента ОКТД с использованием стандартных критериев, и во всех случаях результаты оценки были неудовлетворительными<sup>12</sup>. Особые обстоятельства и требования портфолио для этих стран с неустойчивой экономикой свидетельствуют о том, что объем полномочий СКК и критерии оценки эффективности их деятельности должны быть адаптированы таким образом, чтобы можно было получить полезную информацию о выполнении требований этими СКК.

### **Недостатки в области управления эффективностью деятельности**

- Отсутствует ясность в отношении функций Сектора по работе с СКК и страновых команд по работе с СКК. Хотя и существует некоторая документация в отношении функций сотрудников Сектора по работе с СКК, которые указаны в их служебных обязанностях, документально оформленный круг ведения Сектора по работе с СКК или матрица служебных обязанностей по всем аспектам управления деятельностью СКК, в Секретариате отсутствуют. Кроме того, в матрице служебных обязанностей страновой команды Глобального фонда не предусмотрен ни один сотрудник, отвечающий за управление эффективностью деятельности СКК, и осуществление такой функции Сектора по работе с СКК также не предусмотрено. Сектор по работе с СКК, который в настоящее время состоит из двух сотрудников, проводит ОКТД при содействии организаций по оказанию технической поддержки, осуществляя валидацию и представление полученных ими результатов вместе с информацией о достигнутых успехах в рамках планов совершенствования деятельности с помощью панели показателей. В то же время отсутствует система коллективной или последовательной (каскадной) ответственности за фактические результаты ОКТД и достижение результатов в рамках планов совершенствования деятельности перед Департаментом по управлению грантами или перед отдельными страновыми командами.
- Существует только один ключевой показатель эффективности деятельности, позволяющий отслеживать положительную динамику в выполнении СКК квалификационных требований, однако параметры или показатели эффективности текущей деятельности СКК не установлены. Кроме того, обязанности, касающиеся выполнения квалификационных требований и показателей эффективности текущей деятельности СКК, не делегируются на уровни нижестоящих подразделений или отдельных лиц, что приводит к слабости мониторинга текущих результатов деятельности и подотчетности.
- Отмечаются значительные расхождения и несоответствия между результатами общей оценки качества управления и надзора со стороны СКК, полученных с помощью двух основных инструментов, применяемых Секретариатом в этих целях. Результаты оценки рисков СКК в отношении осуществления надзора и управления, полученные страновыми командами с помощью системы Глобального фонда по оценке рисков *QUART* в отношении 72% стран, рассмотренных ОГИ (т.е. 29 из 40), отличаются от результатов/ оценок ОКТД СКК, полученных организациями по оказанию технической поддержки и обновленными Сектором по работе с СКК<sup>13</sup>. Это дает непоследовательную картину управления и надзора в отношении грантов Глобального фонда в стране, что не позволяет четко определить характер и объем необходимых мер по устранению недостатков.
- Кроме того, как и в случае выполнения квалификационных требований, не проводится систематическая оценка роли СКК в рамках индивидуальных портфолио и, как следствие,

<sup>12</sup> Индекс слабости государств 2015 года: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>. Этими 11 странами являются: Южный Судан, Центральноафриканская Республика, Судан, Демократическая Республика Конго, Сирия, Йемен, Гвинея, Кот-д'Ивуар, Зимбабве, Нигерия и Пакистан.

Индекс слабости государств представляет собой ежегодный рейтинг 178 государств, составляемый Фондом мира на основе уровней стабильности и проблем, с которыми они сталкиваются. Фонд мира является независимой, негосударственной, некоммерческой исследовательской и образовательной организацией, деятельность которой направлена на предотвращение вооруженных конфликтов и обеспечение устойчивой безопасности.

<sup>13</sup> Оценка качественных рисков, планирование работы и контроль за выполнением (*QUART*) – это инструмент, используемый Глобальным фондом в качестве всеобъемлющего структурированного механизма оценки рисков в отношении грантов.

воздействия конкретных выявленных недостатков и их последствий для портфолио. Это препятствует разработке целенаправленных действий применительно к индивидуальным портфолио на основе анализа затрат и результатов. Например, слабый надзор СКК за небольшим портфолио при эффективном управлении портфолио непосредственно страновой командой, что приводит к удовлетворительной рейтинговой оценке гранта, не может служить достаточным основанием для значительных инвестиций в целях усиления надзора со стороны ССМ.

- Помимо ОКГД, Секретариат использует системы оценки результатов деятельности СКК и планы работы для непрерывного управления эффективностью деятельности. СКК предоставляет Секретариату информацию об успешных результатах, достигнутых на основе этих систем и планов работы, в форме ежегодных отчетов о результатах реализации грантов. Однако в настоящее время эти отчеты не подтверждаются на независимой основе какой-либо стороной, выступающей гарантом. Кроме того, системы оценки результатов деятельности основаны, главным образом, на базовых показателях вводимых ресурсов, таких как количество проведенных заседаний. Они не являются количественными показателями для оценки качества и своевременности выполнения основных функций СКК, таких как осуществление надзора, подготовка и представление концептуальных записок или выбор основных реципиентов. Это приводит к тому, что прямым результатам деятельности СКК и измерению воздействия СКК не уделяется должное внимание.

#### **Согласованная управленческая мера 1**

**Секретариат:**

- в рамках инициатив Секретариата по применению дифференцированного подхода, рассмотрит целесообразность дифференциации мер политики и инструментов СКК и путей применения этой политики и инструментов, включая рассмотрение мер политики и инструментов в отношении квалификационных требований к СКК, управлению эффективностью деятельности, составлению бюджетов и отчетности; и
- четко распределит и документально оформит обязанности, имеющие отношение к деятельности СКК, включая функции Сектора по работе с СКК, страновых команд, Департамента по сообществам, правам и гендеру и Департамента по доступу к финансированию, с помощью четкой матрицы распределения ответственности.

**Ответственный:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами

**Срок:**

31 декабря 2016 г.

2	Функция надзора
---	-----------------

**Функция надзора за реализацией грантов Глобального фонда осуществляется неэффективно и требует дальнейшего совершенствования, в дополнение к некоторым недавно проведенным реформам в области политики.**

Осуществление надзора является одной из основных функций управления СКК. Признавая важное значение надзорных функций, Глобальный фонд предписывает всем СКК иметь план осуществления надзора и постоянный надзорный орган, обладающий необходимым уровнем экспертных знаний и навыков. Предполагается, что помимо постоянного надзора за осуществлением программ, этот орган должен запрашивать информацию в порядке обратной связи от нечленов СКК и людей, живущих с заболеваниями и/или затронутых заболеваниями.

Ранее по результатам различных аудиторских проверок, проводимых ОГИ в странах, сообщалось о значительных проблемах, связанных с надзорной функцией СКК<sup>14</sup>. Кроме того, в ходе детального кабинетного анализа основных документов СКК 50 стран, отобранных в качестве репрезентативной выборки, ОГИ отметил следующее:

- 10% СКК не имели требуемого комитета или органа по надзору;
- 56% из 50 стран не располагали конкретной информацией о роли, сроках и бюджетных средствах для осуществления надзора или имели устаревший план осуществления надзора;
- 62% из 50 СКК не соблюдали требование о запрашивании информации в порядке обратной связи от нечленов СКК и людей, живущих с заболеваниями и/или затронутых заболеваниями;
- 56% из 45 СКК, имеющих надзорные органы, не обсуждали в достаточной мере имеющиеся трудности с каждым основным реципиентом в целях выявления проблем, возможной реструктуризации программ и соответствующего перераспределения средств между видами программной деятельности;
- 58% из 50 СКК не предоставляли отчеты о надзорной деятельности заинтересованным сторонам в стране и Секретариату Глобального фонда в течение последних шести месяцев. Кроме того, 26% СКК не предоставляли отчеты о надзорной деятельности соответствующим заинтересованным сторонам в установленные сроки, что могло бы обеспечить своевременное принятие мер по исправлению положения.

ОГИ отметил несколько возможных причин слабости надзорной функции СКК, которые могут значительно варьироваться в зависимости от конкретной рассматриваемой страны:

- нехватка времени у членов надзорного органа в связи с выполнением ими на добровольной основе различных функций в СКК и других обязанностей, занимающих полный рабочий день, как указывали некоторые члены СКК в ходе опросов и при заполнении вопросников;
- неэффективное планирование, коммуникация, документирование и ведение последующей работы по результатам надзорной деятельности с заинтересованными сторонами, включая исполнителей;
- нехватка ресурсов или инструментов для выполнения эффективного надзора, включая неадекватный объем бюджетных средств для осуществления надзора, о чем свидетельствовали многие члены СКК в своих ответах на вопросы;
- слабая работа Секретариата СКК в стране по предоставлению необходимой административной и иной поддержки членам надзорного органа СКК, о чем

<sup>14</sup> Узбекистан (2015 г.), Южный Судан (2015 г.), Зимбабве (2013 г.), Таиланд (2013 г.), Конго (2013 г.), Индия (2013 г.).

- сообщалось ранее в ходе различных аудиторских проверок, проводимых ОГИ в странах, и указывалось некоторыми членами СКК в ответах на вопросник; и
- неопределенность функциональных обязанностей, что часто приводит к постановке неправильных задач надзора. Например, отмечалось наличие различных мнений, практических подходов и соображений в отношении выполнения мониторинга на местах членами СКК. Многие члены СКК и других заинтересованных сторон рассматривали СКК как одну из сторон, выступающих гарантом, в связи с чем предпринимались крупные проверки на местах на выборочной основе. В документе, касающемся системы обеспечения качества управления грантами, СКК также рассматриваются в качестве одной из сторон, выступающих гарантом. Более того, в этом документе предполагается, что СКК должны осуществлять активный постоянный мониторинг на протяжении всего периода реализации гранта. Однако в Руководстве для СКК предоставление гарантий в рамках полномочий СКК не предусматривается. Поэтому многие члены СКК и заинтересованные стороны, включая Сектор по работе с СКК, предусматривают ограниченные поездки на места членов СКК в целях только лучшего понимания деятельности по реализации гранта и проведения определенного операционного надзора без предоставления каких-либо гарантий.

Результаты исследования, проведенного независимой организацией «Решения в области управления грантами», показывают, что 79% грантов Глобального фонда, имевших рейтинговую оценку В2 или С, после усиления надзора со стороны СКК повысили свою рейтинговую оценку до В1 или выше<sup>15</sup>. Это свидетельствует о потенциальных преимуществах, которые могут быть получены в результате уделения Глобальным фондом большего внимания повышению эффективности надзорной функции СКК.

Глобальный фонд при поддержке организации «Решения в области управления грантами» ввел в действие Панель показателей СКК в целях надзора в качестве одного из механизмов повышения эффективности надзора, проводимого СКК<sup>16</sup>.

### **Согласованная управленческая мера 2**

Секретариат разработает механизм для укрепления надзорной деятельности СКК, включая:

- пересмотр и введение в действие Руководства по надзорной деятельности СКК для разъяснения содержания и уровня/ степени надзора со стороны СКК; и
- анализ вариантов повышения эффективности участия членов СКК в надзорной деятельности, включая рассмотрение ежегодных графиков участия членов, более гибкое участие членов в совещаниях, на которых их профессиональные навыки или функциональные обязанности играют важное значение, и т.д.

#### **Ответственный:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами

#### **Срок:**

30 июня 2017 г.

<sup>15</sup> Quantified Results of Urgent Technical Assistance Provided to Global Fund Country Coordinating Mechanism and PRs by Grant Management Solutions, June 2012.

<sup>16</sup> «Решения в области управления грантами» (GMS) – финансируемый правительством США проект по технической поддержке СКК в целях укрепления надзора за реализацией грантов Глобального фонда.

3	Неэффективная интеграция в национальные системы и неэффективная координация деятельности с другими заинтересованными сторонами в области борьбы против трех заболеваний
---	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**СКК частично или полностью дублируют другие структуры при ограниченной интеграции в национальные системы или гармонизации и координации деятельности с этими параллельными структурами.**

Рамочный документ Глобального фонда подчеркивает необходимость опираться, по возможности, на деятельность существующих координационных органов или сотрудничать с ними в целях обеспечения национальной ответственности и осуществления процессов реализации, управляемых страновыми партнерствами<sup>17</sup>. Этот подход соответствует также Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 г.) и Аккрскому плану действий (2008 г.)<sup>18</sup>. В соответствии с этими принципами, Глобальный фонд применяет к СКК систему, по которой координация действий доноров определяется в качестве одной из основных функций СКК, предусмотренных их мандатом. В связи с этим функции СКК в таких странах, как Мьянма, Азербайджан, Ботсвана, Вьетнам и Грузия, были расширены за рамки программ, поддерживаемых Глобальным фондом, в целях координации других программ в области здравоохранения. В ходе аудиторской проверки ОГИ отметил, что основными факторами успеха этих СКК явились активная руководящая роль СКК и эффективное взаимодействие с правительственными структурами и партнерами по развитию.

Аналогичным образом, Кыргызстан и Белиз приступили к реализации инициатив по интеграции своих СКК в существующие координационные органы в области здравоохранения. Результаты анализа осуществимости интеграции в Кыргызстане показали, что такая интеграция в стране возможна при соблюдении определенных условий<sup>19</sup>.

Однако этот подход, предусматривающий взаимодействие СКК с более широкой системой здравоохранения в стране, остается в значительной степени исключением, а не правилом.

**Интеграция в национальные системы и гармонизация деятельности с другими структурами**

В большинстве стран, в том числе во всех семи странах выборки, которые были включены в составленный ОГИ план ежегодных аудиторских проверок на 2015 год и которые были подвергнуты детальной оценке в рамках этой проверки, СКК располагают полномочиями только на управление грантами Глобального фонда. В пяти из этих семи стран СКК не были интегрированы в национальные системы.

Создание СКК в порядке выполнения одного из требований для получения доступа к грантам Глобального фонда привело к тому, что СКК функционируют в качестве одной из нескольких координационных структур<sup>20</sup>. Во время формирования системы СКК Секретариат не располагал процедурами выявления в странах существующих координационных органов, которые могли бы взять на себя роль СКК. С другой стороны, 73% респондентов, принявших участие в проводимом ОГИ опросе СКК, отметили, что в их стране имеются другие координационные органы, помимо СКК. 48% респондентов в рамках проводимого ОГИ опроса СКК не знали о какой-либо деятельности по выявлению или рассмотрению Глобальным фондом других координационных органов здравоохранения с помощью структурированного процесса до создания СКК в их стране.

<sup>17</sup> Рамочный документ Глобального фонда.

<sup>18</sup> <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

<sup>19</sup> Анализ осуществимости интеграции или объединения функций СКК Глобального фонда в рамках альтернативных (существующих) платформ координации деятельности в области здравоохранения в Кыргызстане (декабрь 2014 г.).

<sup>20</sup> <http://www.theglobalfund.org/en/applying/>.

Аналогичным образом, Секретариатом не предусмотрены какие-либо официальные процедуры для сравнения мандатов различных координационных органов в области здравоохранения в целях активного изучения возможностей достижения синергетического эффекта, выполнения СКК функций, выходящих за рамки грантов Глобального Фонда, а также постепенного сближения и, в конечном итоге, интеграции СКК в национальные структуры.

### **Координация деятельности партнеров и других структур/ форумов в области здравоохранения**

В пяти из семи стран, в которых была проведена аудиторская проверка в рамках плана аудиторских проверок ОГИ в 2015 году и которые были включены в сферу охвата этого обзора, ОГИ отметил слабую координацию деятельности с другими заинтересованными сторонами. Это было особенно очевидно в случаях, когда участие заинтересованных сторон не ограничивалось тремя заболеваниями, например в случае укрепления систем здравоохранения. Наиболее общие недостатки включают: неспособность или ограниченные возможности решать проблемы в области информационных систем управления здравоохранением и систем управления поставками и снабжением, мобилизацию дополнительных ресурсов для борьбы с тремя заболеваниями, эффективное взаимодействие партнеров без дублирования усилий, представление качественных концептуальных записок с первого раза и т.д. Кроме того, вместо оценки воздействия на такие межсекторальные вопросы Секретариат обычно использовал только «число проведенных совещаний» в качестве наиболее распространенного показателя эффективности деятельности для оценки результатов работы СКК в области координации. Во всех семи странах ОГИ не выявил случаев эффективного широкого официального взаимодействия заинтересованных сторон с другими форумами или структурами здравоохранения, особенно в области укрепления систем здравоохранения. Подтверждая эти результаты в рамках проводимого ОГИ опроса, 70% респондентов СКК отметили, что их СКК не осуществляют эффективной координации деятельности с другими координационными органами здравоохранения. Кроме того, 82% респондентов указали, что СКК в их странах работают преимущественно с Глобальным фондом и не являются координационной платформой для всех программ по ВИЧ/СПИДу, туберкулезу и малярии в своих странах.

Наличие взаимно подотчетных партнерств является важнейшим фактором, способствующим созданию жизнеспособных и устойчивых систем здравоохранения и повышению эффективности мобилизации ресурсов в соответствии с новой стратегией Глобального фонда на 2017-2022 годы. Эффективная координация действий доноров с помощью СКК может играть важную роль в формировании таких партнерств и обеспечении эффективности их деятельности. Кроме того, укрепление интеграции СКК с национальными или другими существующими механизмами также может позволить избежать дублирования усилий и способствовать повышению эффективности и устойчивости СКК, помимо повышения эффективности деятельности. 67% респондентов проводимого ОГИ опроса СКК полагают, что некоторые функции СКК могут быть интегрированы в существующие координационные органы в их странах.

Германское агентство по международному сотрудничеству (*GIZ*) и Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (*SDC*) предприняли специальную инициативу в поддержку стран, желающих интегрировать функции своих СКК в существующие координационные органы. Глобальный фонд сотрудничает с *GIZ* в проведении интеграционных исследований в Гане, Гвинее, Мьянме, Молдове и Эфиопии. Путем реализации новой модели финансирования Глобальный фонд также стремится к получению синергетического эффекта в целях повышения эффективности и действенности программ в стране.

### **Согласованная управленческая мера 3**

Секретариат в сотрудничестве с партнерами разработает структурированный процесс для оценки готовности, желания и возможных положительных эффектов для СКК в целях выявления и установления приоритетности стран, которые могут:

- частично/ полностью интегрировать некоторые свои функции в национальные системы или другие структуры; или
- расширить свои функции за рамки Глобального фонда, в том числе в областях, где координационные структуры партнеров могут сотрудничать в стране.

**Ответственный:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами

**Срок:**

30 июня 2017 г.

**Несмотря на улучшение положения дел в области управления конфликтами интересов в большинстве СКК, фактические, предполагаемые и потенциальные конфликты интересов сохраняются**

Согласно требованиям Секретариата, все СКК должны разработать и опубликовать политику управления конфликтами интересов. СКК должны применять эту политику в течение всего периода действия грантов и по требованию Секретариата представлять ему документальное подтверждение ее применения. 93% СКК, принявших участие в проводимом ОГИ опросе СКК, указали, что их СКК располагают политикой управления конфликтами интересов; 68% респондентов указали, что члены их СКК всегда заявляют о наличии конфликтов интересов, затрагивающих, в том числе касающихся выбора субреципиентов.

Несмотря на улучшение ситуации с осуществлением политики управления конфликтами интересов в большинстве СКК, значительные потенциальные и фактические конфликты интересов в СКК по-прежнему сохраняются. ОГИ отметил наличие ряда конфликтов интересов с участием членов СКК в ходе предыдущих аудиторских проверок и расследований по различным грантам<sup>21</sup>. Кроме того, по результатам проведения кабинетного анализа 50 отобранных СКК было отмечено следующее:

- в 62% СКК политика управления конфликтами интересов применяется не ко всем членам или не требует отказа от участия в принятии решений всех членов, имеющих конфликт интересов;
- протоколы заседаний 48% СКК за последние 12 месяцев не содержали информации о применении процедур предупреждения, урегулирования и смягчения конфликтов интересов;
- кроме того, в 46% СКК более двух членов имели конфликт интересов в группе заинтересованных сторон. Однако, согласно Руководству Глобального фонда для СКК, в любой группе заинтересованных сторон должно быть не более одного члена, имеющего конфликт интересов, чтобы при исключении лица, имеющего конфликт интересов, из процесса принятия решения/ голосования, его группа заинтересованных сторон продолжала быть представленной в процессе голосования.

ОГИ отметил, в частности, следующие возможные основные причины конфликта интересов в СКК.

- Правление Глобального фонда утвердило новые Принципы этики и добросовестности для защиты ресурсов и сведения к минимуму случаев неэтичного поведения в рамках использования грантовых средств<sup>22</sup>. Эти Принципы включают обязательства, которые должны соблюдать должностные лица Глобального фонда и все лица, участвующие в деятельности, финансируемой за счет средств Глобального фонда<sup>23</sup>. В то же время Секретариат не отразил эти требования в мерах политики применительно к деятельности СКК. Секретариат должен разработать, по поручению Правления Глобального фонда, кодекс этики и служебного поведения для членов СКК.
- Процедуры управления конфликтами интересов фактически не соблюдаются. Например, формы Декларации о конфликте интересов не всегда распространяются в СКК и/или не подписываются членами СКК, что не позволяет документально подтверждать ответственность в случае сокрытия конфликта интересов. В результате,

<sup>21</sup> Тимор-Лешти (2015 г.), Южный Судан (2015 г.), Гайана (2015 г.), Мали (2014 г.), Джибути (2012 г.), Южная Африка (2011 г.), Мавритания (2011 г.).

<sup>22</sup> GF/V32/18 - Приложение А.

<sup>23</sup> К числу должностных лиц Глобального фонда относятся члены Правления и Комитета, альтернативные члены Правления, члены делегаций в Правлении, сотрудники Глобального фонда и члены консультативных органов Глобального фонда.

члены СКК несут слабую ответственность за надлежащее раскрытие информации о конфликте интересов и за возникновение ситуации, когда члены СКК, имеющие конфликты интересов, продолжают принимать участие в принятии решений/ работе заседаний. 38 % членов СКК, принявших участие в опросе ОГИ, отметили, что члены СКК не всегда заявляют о затрагивающем их конфликте интересов.

#### **Согласованная управленческая мера 4**

Секретариат будет укреплять систему управления конфликтами интересов путем разработки принципов этического поведения и добросовестности применительно к деятельности СКК и включения применимых Принципов Глобального фонда по этике и добросовестности.

**Ответственный:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами

**Срок:**

30 июня 2017 г.

### **Гражданское общество и основные затронутые группы населения не принимают должного участия в деятельности СКК и не представлены надлежащим образом в СКК**

На основе результатов опроса, проведенного Департаментом Глобального фонда по доступу к финансированию в рамках странового диалога в 2015 году, более 71% представителей основных затронутых групп населения и неправительственных организаций согласились с тем, что были предприняты достаточные усилия для обеспечения участия различных заинтересованных сторон в разработке концептуальных записок для программ, поддерживаемых Глобальным фондом. Кроме того, более 75% респондентов, принявших участие в опросе в отношении странового диалога, отметили, что рекомендации и предложения всех заинтересованных сторон, в том числе представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения, серьезно обсуждались и рассматривались СКК и другими лицами, руководящими процессом<sup>24</sup>.

Несмотря на значительное расширение участия гражданского общества и затронутых местных сообществ в разработке и осуществлении программ, сохраняются существенные недостатки, выявленные в ходе аудиторской проверки, включая следующие:

#### Членство и представленность гражданского общества и основных затронутых групп населения

- В 12 из 50 отобранных СКК, которые были проверены ОГИ, не соблюдалось квалификационное требование в отношении СКК, согласно которому не менее 40% членов СКК должны представлять национальные организации гражданского общества;
- 44% представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения, принявших участие в опросе ОГИ, отметили, что они не представлены должным образом в СКК. 56% респондентов отметили, что они не принимают конструктивного участия в деятельности СКК;
- аналогичным образом, результаты исследования, проведенного Партнерством «Остановить ТБ», показали, что в большинстве стран лица, живущие с туберкулезом, недопредставлены или вовсе отсутствуют в составе групп, которые должны представлять людей, живущих с заболеваниями, и основные затронутые группы населения<sup>25</sup>. Исследование также показало, что в половине стран с высоким бременем туберкулеза, отвечающих критериям для получения грантов Глобального фонда, в состав СКК не входили представители гражданского общества, располагающие знаниями и опытом в области борьбы против туберкулеза.

#### Процесс отбора представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения

- ОГИ отметил, что 24 из 50 СКК, отобранных для проверки, не полностью выполняют требования в отношении непосредственного и прозрачного выбора своих представителей неправительственными организациями;
- кроме того, 31% респондентов проведенного ОГИ опроса, отметили, что представители гражданского общества и неправительственных организаций не были выбраны посредством прозрачных и демократических процедур. В результате, интересы затронутых местных сообществ не представлены надлежащим образом.

<sup>24</sup> Опрос СКК и участников странового диалога, 2015 г.

Опрос в отношении странового диалога проводился Секретариатом после представления концептуальной записки в целях получения от членов СКК и участников странового диалога в порядке обратной связи информации об их опыте использования применяемой Глобальным фондом модели финансирования на основе выделения ресурсов.

<sup>25</sup> [http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15\\_006.asp](http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15_006.asp)

#### Активное участие и обратная связь с группами заинтересованных сторон

- В 42 из 50 отобранных СКК, изученных ОГИ, отсутствовали четко определенные процедуры обмена информацией в порядке обратной связи с группами заинтересованных сторон;
- 54% представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения, которые приняли участие в проводимом ОГИ опросе СКК, отметили, что их представители в СКК не обеспечивали адекватный обмен информацией в порядке обратной связи с группами заинтересованных сторон.

Для активизации участия гражданского общества Секретариат создал в 2013 году Департамент по сообществам, правам и гендеру (СПГ). Группа сотрудников Департамента СПГ оказывает поддержку представителям гражданского общества и местных сообществ в получении информации и возможности участия в процессах Глобального фонда. Они также оказывают техническую поддержку для эффективного включения в концептуальные записки вопросов, касающихся местных сообществ, прав человека и гендерного равенства.

#### **Согласованная управленческая мера 5**

Департамент СПГ будет сотрудничать с Подразделением по управлению грантами для разработки плана действий по расширению участия гражданского общества и основных затронутых групп населения в СКК **и укреплению отчетности по этим вопросам.**

#### **Ответственные:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами и Руководитель Департамента по сообществам, правам и гендеру

#### **Срок:**

31 декабря 2016 г.

6	Недостатки в деятельности СКК по решению вопросов, касающихся обеспечения устойчивости после прекращения финансирования со стороны Глобального фонда
---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Информационно-разъяснительная деятельность в отношении трех заболеваний, мобилизация ресурсов и продолжение конструктивного участия гражданского общества и затронутых местных сообществ в программах, осуществление которых не планируется надлежащим образом после прекращения финансирования со стороны Глобального фонда**

Переход от финансовой поддержки программ по одному или нескольким заболеваниям со стороны Глобального фонда к устойчивому финансированию этих программ из внутренних или других источников будет становиться все более актуальной и важной задачей в следующем десятилетии. Секретариат недавно определил приблизительно 30 стран, где в 2015-2025 годах планируется переход на финансирование без участия Глобального фонда, по крайней мере, одного из компонентов по заболеваниям.

В соответствии с недавними выводами Комитета Глобального фонда по стратегии, инвестициям и воздействию, ОГИ в ходе аудиторской проверки установил, что Глобальный фонд не имеет конкретной документально оформленной политики по вопросам устойчивости или перехода. Хотя существует Руководство Глобального фонда по инвестициям для стран Восточной Европы и Центральной Азии, в этом документе основное внимание уделяется мерам борьбы с болезнями без рассмотрения всех аспектов устойчивости и связанной с этим роли СКК или организаций гражданского общества в осуществлении программ по заболеваниям после перехода на государственное финансирование.

ОГИ также отметил, что Глобальный фонд не имеет какой-либо политики или руководящих принципов в отношении оценки необходимости продолжения работы СКК в каждом конкретном случае после перехода на финансирование без участия Глобального фонда. Отсутствует также политика в отношении возможностей и объемов финансирования СКК после прекращения финансирования Глобальным фондом или в отношении поиска альтернативных источников финансирования для поддержки функционирования СКК. Из девяти стран, в которых Глобальный фонд прекратил свою деятельность, СКК продолжает функционировать только в одной.

Ниже приводятся основные потенциальные риски для программ по заболеваниям после перехода на финансирование из других источников, если СКК прекратят свое существование без альтернативного механизма координации в области борьбы против всех трех заболеваний.

- **Мобилизация ресурсов**

Модель СКК, предусматривающая обязательное взаимодействие и сотрудничество различных заинтересованных сторон в области борьбы против всех трех заболеваний, способствует ведению информационно-разъяснительной деятельности в отношении трех заболеваний. Хотя мандат СКК в настоящее время не включает мобилизацию ресурсов, проводимая в настоящее время информационно-разъяснительная деятельность, подкрепленная требованиями Глобального фонда в отношении совместного финансирования, позволяет мобилизовать значительные финансовые средства для программ по трем заболеваниям из источников, не связанных с Глобальным фондом. После перехода, когда требование в отношении совместного финансирования уже не будет применимо, и принимая во внимание финансовые трудности, которые обычно испытывают страны с высоким бременем болезней, роль СКК может оказаться решающей в проведении надлежащей информационно-разъяснительной деятельности и мобилизации ресурсов.

- **Конструктивное участие гражданского общества и затронутых местных сообществ**

Конструктивное участие и взаимодействие гражданского общества и затронутых местных сообществ в разработке и осуществлении программ является одним из преимуществ модели СКК. В частности, это участие обеспечивает осуществление мер профилактики ВИЧ, проведение борьбы против стигматизации и защиту прав основных затронутых групп населения. Среди рисков в отношении устойчивости программ в случае прекращения деятельности СКК после перехода на другие источники финансирования, следует отметить отсутствие должного внимания со стороны правительств мерам борьбы против ВИЧ, сохранение стигматизации и наличие правовой среды, предусматривающей карательные меры, что затрагивает права основных затронутых групп населения<sup>26</sup>.

Для поддержания и устойчивого сохранения достигнутых успехов в будущем, как указано в Стратегии Глобального фонда на 2012-2016 годы<sup>27</sup>, Секретариат должен разработать стратегию смягчения потенциальных рисков в области мобилизации ресурсов и конструктивного участия гражданского общества и затронутых местных сообществ после перехода на государственное финансирование.

Секретариат в настоящее время предпринимает усилия по введению в действие механизмов для оценки готовности стран приступить к переходу с использованием существующих индексов устойчивости или новых, более точных показателей. Важнейшие элементы обеспечения устойчивости и процесса перехода были предложено на 15-м заседании Комитета по стратегии, инвестициям и воздействию.

#### **Согласованная управленческая мера 6**

После утверждения Правлением политики в области обеспечения устойчивости и процесса перехода, Секретариат обновит руководство и процедуры деятельности СКК для отражения основных принципов этой политики, включая оценку, на дифференцированной основе, необходимости продолжения деятельности СКК или функционирования альтернативных механизмов после перехода, наряду с альтернативными вариантами.

**Ответственный:**

Руководитель Подразделения по управлению грантами

**Срок:**

30 июня 2017 г.

<sup>26</sup> Сводный доклад, включающий тематические и обзорные исследования в ряде стран, 2015 г. (Афганистан, Азербайджан, Эфиопия, Кения, Нигерия, Филиппины, Таиланд, Зимбабве, Аргентина, Бразилия, Хорватия, Эквадор, Эстония, Мексика, Румыния и Уругвай). Исследование, проведенное по поручению Контрольной группы технической оценки (КГТО), для изучения опыта, накопленного в области перехода на другие источники финансирования и обеспечения устойчивости поддерживаемых Глобальным фондом программ по заболеваниям.

<sup>27</sup> В стратегии Глобального фонда на 2012-2016 гг. подчеркивается необходимость признания значительных успехов, достигнутых Глобальным фондом, предлагается уделять особое внимание «инвестированию в целях воздействия», а также «сохранению достигнутых результатов» и мобилизации ресурсов.

## V. Таблица согласованных действий

№	Согласованная управленческая мера	Срок
1.	<p>Секретариат:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• в рамках инициатив Секретариата по применению дифференцированного подхода, рассмотрит целесообразность дифференциации мер политики и инструментов СКК и путей применения этой политики и инструментов, включая рассмотрение мер политики и инструментов в отношении квалификационных требований к СКК, управлению эффективностью деятельности, составлению бюджетов и отчетности; и</li> <li>• четко распределит и документально оформит обязанности, имеющие отношение к деятельности СКК, включая функции Сектора по работе с СКК, страновых команд, Департамента по сообществам, правам и гендеру и Департамента по доступу к финансированию, с помощью четкой матрицы распределения ответственности.</li> </ul> <p><b>Ответственный:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами</p>	31 декабря 2016 г.
2.	<p>Секретариат разработает механизм для укрепления надзорной деятельности СКК, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• пересмотр и введение в действие Руководства по надзорной деятельности СКК для разъяснения содержания и уровня/ степени надзора со стороны СКК; и</li> <li>• анализ вариантов повышения эффективности участия членов СКК в надзорной деятельности, включая рассмотрение ежегодных графиков участия членов, более гибкое участие членов в совещаниях, на которых их профессиональные навыки или функциональные обязанности играют важное значение, и т.д.</li> </ul> <p><b>Ответственный:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами</p>	30 июня 2017 г.
3.	<p>Секретариат в сотрудничестве с партнерами разработает структурированный процесс для оценки готовности, желания и возможных положительных эффектов для СКК в целях выявления и установления приоритетности стран, которые могут:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• частично/ полностью интегрировать некоторые свои функции в национальные системы или другие структуры; или</li> <li>• расширить свои функции за рамки Глобального фонда, в том числе в областях, где координационные структуры партнеров могут сотрудничать в стране.</li> </ul> <p><b>Ответственный:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами</p>	30 июня 2017 г.

№	Согласованная управленческая мера	Срок
4.	<p>Секретариат будет укреплять систему управления конфликтами интересов путем разработки принципов этического поведения и добросовестности применительно к деятельности СКК и включения применимых Принципов Глобального фонда по этике и добросовестности.</p> <p><b>Ответственный:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами</p>	30 июня 2017 г.
5.	<p>Департамент СПГ будет сотрудничать с Подразделением по управлению грантами для разработки плана действий по расширению участия гражданского общества и основных затронутых групп населения в СКК и укреплению отчетности по этим вопросам.</p> <p><b>Ответственные:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами и Руководитель Департамента по сообществам, правам и гендеру</p>	31 декабря 2016 г.
6.	<p>После утверждения Правлением политики в области обеспечения устойчивости и процесса перехода, Секретариат обновит руководство и процедуры деятельности СКК для отражения основных принципов этой политики, включая оценку, на дифференцированной основе, необходимости продолжения деятельности СКК или функционирования альтернативных механизмов после перехода, наряду с альтернативными вариантами.</p> <p><b>Ответственный:</b> Руководитель Подразделения по управлению грантами</p>	30 июня 2017 г.

Приложение А: Общая рейтинговая оценка по результатам аудиторской проверки

<p><b>Высокая эффективность</b></p>	<p><b>Отсутствие существенных замечаний.</b> Меры внутреннего контроля, управление и процессы управления рисками являются адекватными, надлежащими и эффективными для выполнения задач.</p>
<p><b>Средняя эффективность</b></p>	<p><b>В пределах проводимой аудиторской проверки отмечены отдельные серьезные проблемы, не имеющие при этом существенного значения для выполнения стратегической задачи.</b> Меры внутреннего контроля, управление и процессы управления рисками являются, в целом, адекватными, надлежащими и эффективными. Однако есть возможности для совершенствования.</p>
<p><b>Высокий потенциал для повышения эффективности</b></p>	<p><b>Отмечены многочисленные серьезные и/или существенные проблемы и/или одна такая проблема.</b> Однако на момент доведения технического задания на проведение аудиторской проверки до сведения объекта аудита имелся <b>подробный план SMART (специфичность, измеримость, достижимость, реалистичность, четкие временные рамки) для решения проблем.</b> Предполагается, что в случае реализации этого плана будет обеспечено наличие адекватных, надлежащих и эффективных мер внутреннего контроля, управления и процессов управления рисками.</p>
<p><b>Частичный потенциал для повышения эффективности</b></p>	<p><b>Отмечены многочисленные серьезные и/или существенные проблемы и/или одна такая проблема.</b> Однако на момент доведения технического задания на проведение аудиторской проверки до сведения объекта аудита имелся <b>частичный план SMART для решения проблем.</b> Предполагается, что в случае реализации этого плана будет обеспечено наличие адекватных, надлежащих и эффективных мер внутреннего контроля, управления и процессов управления рисками.</p>
<p><b>Отсутствие эффективности</b></p>	<p><b>Отмечены многочисленные серьезные и/или существенные проблемы и/или одна такая проблема.</b> Меры внутреннего контроля, управление и процессы управления рисками являются неадекватными, ненадлежащими или неэффективными. Они не дают оснований для уверенности в выполнении задач. Однако на момент доведения технического задания на проведение аудиторской проверки до сведения объекта аудита <b>план решения проблем отсутствовал.</b></p>

## Приложение В: Методика

Офис Генерального инспектора (ОГИ) проводит аудиторские проверки в соответствии с определением внутреннего аудита Институтом внутренних ревизоров (ИВР), международными стандартами профессиональной практики внутреннего аудита (Стандартами) и кодексом этики. Эти Стандарты обеспечивают высокое качество и профессионализм в работе ОГИ.

Принципы и подробное описание метода проведения аудита ОГИ указаны в его Уставе, Руководстве по проведению аудита, Кодексе поведения и техническом задании в каждом конкретном случае. Это помогает нашим аудиторам осуществлять высокопрофессиональную работу, действовать эффективно и результативно. Это помогает также обеспечить независимость аудиторов ОГИ и соблюдение ими этических норм. Руководство по проведению аудита ОГИ содержит подробные инструкции по проведению аудита в соответствии с надлежащими стандартами и ожидаемым уровнем качества.

Объем аудиторской проверки может быть конкретным или расширенным, в зависимости от контекста, и охватывает вопросы управления рисками, руководства и внутреннего контроля. В ходе аудита проводится проверка и оценка систем надзора и контроля для определения того, осуществляется ли управление рисками должным образом. Детальный анализ проводится в рамках всех подразделений Глобального фонда и получателей грантов, и используется для проведения оценок в различных конкретных областях деятельности организации. Для обоснования выводов используются также другие источники фактических данных, такие как работа других аудиторов/ сторон, выступающих гарантом.

Аудиторские проверки, проводимые ОГИ, обычно включают изучение программ, операций, систем и процедур управления органов и организаций, осуществляющих управление средствами Глобального фонда, для оценки того, обеспечивают ли они экономию средств, а также эффективное и результативное использование этих ресурсов. Это может включать анализ вкладываемых ресурсов (финансовых, людских, материальных, организационных или нормативных средств, необходимых для осуществления программы), прямых результатов (результатов выполнения программы), общих результатов (непосредственный эффект выполнения программы для бенефициаров) и воздействия (долгосрочных изменений в обществе, которые связаны с предоставляемой Глобальным фондом поддержкой).

Аудит охватывает широкий круг тем с особым вниманием на вопросы, связанные с воздействием инвестиций Глобального фонда, управлением системой закупок и снабжения, управлением изменениями и основными мерами финансового и фидуциарного контроля.