

Руководство по составлению схемы условий реализации

(Март 2017 г.)

Update coming

This document will be updated in 2019 for the 2020-2022 funding cycle.

1 Введение. Составление схемы условий реализации в соответствии с применяемой Глобальным фондом моделью финансирования, основанной на выделении ресурсов

Все запросы на новое финансирование в рамках модели финансирования, основанной на выделении ресурсов, должны включать схему условий реализации предлагаемых грантов. Схема условий реализации повышает прозрачность в отношении того, кто и что будет делать, и с использованием какой части грантовых средств в целях совершенствования и внедрения мер по снижению рисков и их включению в схему условий реализации во время переговоров по гранту, а также для укрепления надзора за освоением всех грантовых средств в течение всего периода реализации гранта.

Составление схемы условия реализации требуется для каждого гранта¹. В тех случаях, когда грант представляет собой продление существующего гранта, следует обновить существующую схему условий реализации, чтобы она отражала все соответствующие изменения.

В рамках модели финансирования, основанной на выделении ресурсов, схема условий реализации будет использоваться следующим образом.

Во время подготовки запроса на финансирование и выделения гранта

- *Подготовка запроса на финансирование.* Составление схемы условий реализации можно начать сразу, когда для этого будет накоплено достаточно информации. В некоторых случаях, например, если основным средством реализации будет национальная система здравоохранения или если последним исполнителям гранта будет предложено продолжить выполнять ту же роль в освоении нового гранта, эти организации можно указать на схеме на первых этапах подготовки запроса на финансирование. В других случаях, например, когда предполагается выбрать новых исполнителей или внести значительные изменения в существующие условия реализации, может потребоваться разработка новой схемы условий реализации в процессе составления запроса на финансирование и выделения гранта.
- *Выделение гранта.* Процесс составления схемы условий реализации должен продолжаться на этапе выделения гранта по мере проработки элементов реализации гранта и получения дополнительной информации. Страновой координационный комитет (СКК) и основной реципиент (ОР) официально несут ответственность за разработку и представление схемы условий реализации (УР) в Секретариат Глобального фонда. Однако в связи с тем, что процесс составления схемы условий реализации является эффективным средством представления точной информации о процедурах и рисках в ходе переговоров по гранту, страновая команда и местный агент Фонда (МАФ) могут принять участие в составлении схемы условий реализации совместно с ОР/СКК, в частности в процессе принятия решений о целесообразности

¹ Ниже приведена подробная информация о сопоставлении схемы условий реализации отдельных грантов или нескольких грантов.

составления одной схемы условий реализации для нескольких грантов, чтобы показать их взаимосвязь.

- *В конце процесса выделения гранта.* После проведения оценки потенциала и до представления гранта Правлению для утверждения следует обновить схему условий реализации, чтобы отразить все изменения и дополнительную информацию, имеющую отношение к условиям реализации. На схеме следует также четко указать все важные неизвестные элементы. Схема условий реализации будет одним из основных грантовых документов, необходимых в процессе реализации.

Во время реализации гранта

- Схема условий реализации должна постоянно соответствовать реальным условиям реализации. Поэтому основные реципиенты должны обновить, при необходимости, схему условий реализации с учетом изменений и дополнительной информации, касающихся условий реализации, и повторно ее представить.

2 Обзор. Что означает составление схемы условий реализации?

Составление схемы условий реализации является одной из форм «разработки схемы рабочих процессов», т.е. методом передовой практики, который используется руководителями² сложных систем государственных³ и частных учреждений во всем мире. Разработка схемы рабочих процессов рекомендуется в качестве интуитивного, быстрого и эффективного средства, позволяющего: (i) обеспечить четкое понимание существующих процессов; (ii) указать отдельные области совершенствования деятельности, такие как устранение узких мест и дублирования усилий, а также укрепление слабых звеньев; и (iii) внести согласованные изменения с учетом реальных условий.

Применительно к грантам Глобального фонда схема условий реализации представляет собой наглядное и четкое описание гранта (или всех условий реализации гранта либо программы, финансируемой несколькими грантами), включая подробную структуру и процедуры реализации программы от момента получения денежных средств до осуществления деятельности на уровне получателей средств. Схема условий реализации включает: (i) все субъекты, получающие грантовые средства и/или выполняющие определенную роль в осуществлении программы (региональные/ районные и местные учреждения министерства здравоохранения считаются отдельными субъектами); (ii) роль

² <http://www.flowmap.com/documents/booklets/dfc.pdf>

³ В отношении услуг здравоохранения см.

http://www.institute.nhs.uk/quality_and_service_improvement_tools/quality_and_service_improvement_tools/process_mapping_-_an_overview.html; в отношении системы снабжения предметами медицинского назначения см. <http://wpcarey.asu.edu/hsrc-asu/upload/Supply-Metrics.pdf>;

в отношении системы снабжения предметами медицинского назначения в частном секторе см. <http://www.supplychainquarterly.com/topics/Procurement/scq201102map/>

каждого субъекта в реализации программы; (iii) движение денежных средств, предметов медицинского назначения и данных; (iv) бенефициаров программной деятельности; и (v) все неизвестные элементы. В конечном итоге, схема условий реализации должна четко и подробно показывать, **кто** и **что** делает с использованием **какой доли** грантовых средств.

3 Методика. Как осуществляется составление схемы условий реализации?

3.1 Чем отличается схема реализации гранта и схемы реализации программы

В большинстве случаев для отображения условий реализации отдельного гранта достаточно четко показать, как будет осуществляться деятельность по осуществлению программы и, соответственно, как будут достигаться цели программы. Однако в некоторых случаях изолированное описание отдельного гранта не позволяет четко показать механизмы достижения целей программы (например, в случае двухканального финансирования). В этих случаях может быть целесообразным включить в схему субъекты и процессы, финансируемые вне рамок данного гранта, чтобы составить полную и точную картину реальных условий.

В связи с тем, что схема условий реализации должна, в конечном итоге, показывать механизмы достижения целей программы, для определения оптимального охвата схемы условий реализации может быть целесообразным рассмотреть грант «снизу вверх» с точки зрения конкретных видов деятельности и ориентированности на удовлетворение потребностей бенефициаров.

3.1.1 Не следует упускать из виду ни одного субъекта – при необходимости, следует вписывать неизвестные элементы

Нарисуйте органограмму, на которой наглядно показан каждый субъект (организации, но не физические лица), выполняющий конкретную роль в освоении средств гранта или получающий средства гранта на каждом этапе от начала инвестирования до осуществления мероприятий на уровне бенефициаров. Весьма важно не пропустить на схеме ни одного участника (например, медучреждения регионального и районного уровня); не объединять организации в общие группы (например, медицинские учреждения); не оставить без внимания определенные типы организаций (например, основных постоянных поставщиков); не ограничивать перечень на уровне бенефициаров (например, на уровне основных реципиентов или субреципиентов). **В то же время, если у вас нет достаточной информации, чтобы в полной мере отразить все условия реализации, укажите на схеме не известные вам факторы.** Указание неизвестных факторов необходимо для учета потребностей в сборе конкретной дополнительной информации в целях четкого понимания реальных условий реализации.

Схема с «неизвестными» элементами, обозначенными вопросительным знаком в ячейках, выделенных серым цветом

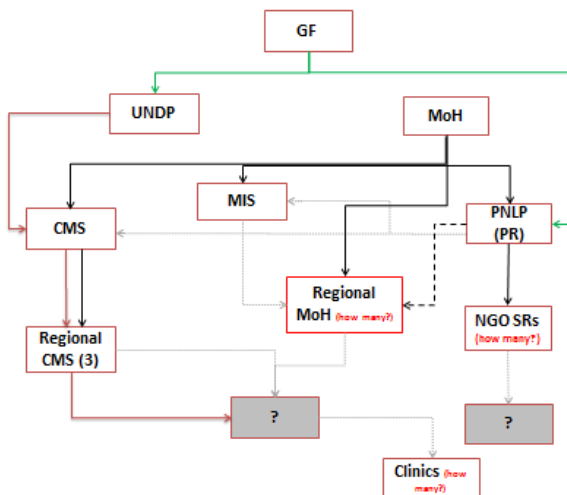
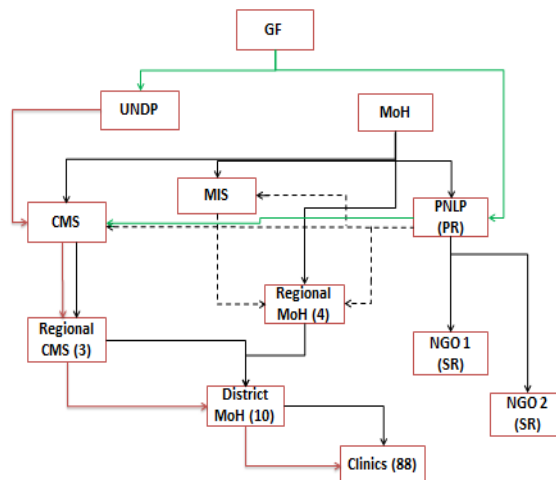


Схема без «неизвестных» элементов



Следует отметить, что в случаях, когда один и тот же процесс повторяется для нескольких районов, их объединение в группы допустимо при условии, что данный процесс в точности повторяется для всех соответствующих районов. В таких случаях следует указать количество организаций, для которых приемлемо повторение процессов; список организаций и их расположение (адрес) следует представить в приложении.

3.1.2 Сначала составьте схему вручную, затем переведите ее в формат Excel или PowerPoint

Чтобы облегчить составление схемы условий реализации, нарисуйте ее в максимально упрощенном интуитивном виде. Обычно схему легче составить, если сначала нарисовать ее на бумаге или белой доске цветными маркерами или фломастерами. Наиболее эффективным может быть организация совместного заседания для составления схемы с участием основных исполнителей, которые лучше всего осведомлены о всех процессах вплоть до уровня бенефициаров. Можно нарисовать несколько вариантов по мере определения деталей и устранения пробелов. Преобразование доработанного рисунка в цифровой формат можно сделать позднее, чтобы учесть все аспекты, выявленные в процессе составления схемы.

Следует выполнить следующие практические шаги.


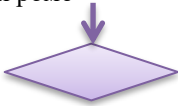


1. Подготовьте необходимые канцелярские принадлежности: маркеры (см. предложенные ниже условные обозначения); карточки или листы в четверть страницы; клейкую ленту или липкие полоски; белую доску или большой лист бумаги; фотоаппарат.
2. Напишите название гранта (грантов), который вы будете описывать, и укажите номер варианта схемы в верхней части листа/ доски.







3. Напишите на каждой карточке название каждой организации (для нескольких подобных субъектов, например районных учреждений, можете указать их название и написать цифру, показывающую, сколько раз они будут повторяться).
4. Расположите субъекты на листе бумаги/ доске с указанием связей между ними и зафиксируйте их положение на листе/ доске. Впоследствии вы можете менять расположение субъектов.
5. При помощи маркеров нарисуйте стрелки между субъектами. Впишите их роли и обязанности, а также покажите потоки движения денежных средств/ активов.
6. Неизвестные элементы обозначьте вопросительным знаком.
7. Добавьте четкую расшифровку условных обозначений, использованных на схеме.
8. Сфотографируйте схему.

Преобразуйте схему в формат *Excel*. В электронном виде схема должна располагаться вертикально (входная информация вверху, выходная информация – внизу). Схема условий реализации должна включать название гранта, объем гранта, дату составления схемы и расшифровку условных обозначений. Электронная версия схемы должна быть понятна любому пользователю.

Типовые условные обозначения схемы

Чтобы облегчить чтение схемы условий реализации, используйте для ее элементов следующие основные условные обозначения.

Элемент	Изображение	Комментарии
Субъект	Ячейка 	Укажите субъект, название (ОР, СР); в случае нескольких субъектов с одинаковым названием (например, региональные отделения) присвойте субъектам номера. Можно использовать ячейки различного цвета, чтобы обозначить различные субъекты или различные гранты (например, черные для исполнителей одного гранта, фиолетовые для исполнителей другого гранта, коричневые для организаций, которые не участвуют в осуществлении программ, но оказывают воздействие на программу).
Группа бенефициаров	Фиолетовый ромб 	В нижней части схемы укажите целевых бенефициаров/ целевую аудиторию. Впишите в синий ромб название группы бенефициаров и численность этой группы.
Порядок подотчетности	Черная стрелка 	Распределение формальных полномочий участников (необязательно совпадает с порядком подчиненности в условиях реализации гранта). Например, подразделения минздрава, подотчетные министру здравоохранения.
Направление координации	Штриховая стрелка 	Используется в случаях, когда одна организация отвечает за координацию деятельности/ надзор за деятельностью другой организации для целей гранта, но формально не является вышестоящей по отношению к ней. Например, ОР, координирующий деятельность центральных

		медицинских складов (ЦМС), или ПРООН, выступающая в качестве ОР и контролирующая деятельность государственного органа, выступающего в качестве субреципиента.
Перевод денежных средств	Зеленая стрелка 	Показывает поток денежных средств (например, от Глобального фонда к ОР или агенту по закупкам). Эта стрелка должна всегда соотноситься с зеленым кругом (см. ниже).
Перевод неденежных активов (предметов медицинского назначения)	Оранжевая стрелка 	Показывает направление перевода неденежных активов или предметов медицинского назначения. Используется главным образом, чтобы показать передачу лекарственных средств или предметов медицинского назначения, однако может использоваться и в случае предоставления продовольственной помощи. Эта стрелка должна всегда соотноситься с оранжевым кругом (см. ниже).
Поток данных	Голубая стрелка 	Показывает поток данных, касающихся мониторинга и оценки.
Неизвестный элемент	Серая ячейка  Серая пунктирная линия 	Серый цвет используется для обозначения неизвестных элементов. Поскольку на схеме необходимо указать неизвестные элементы, эти условные обозначения позволяют четко обозначить их, чтобы не забыть об их существовании.
Роли и обязанности	Описание в свободной форме, например комментарии в формате <i>Excel</i>	Указываются роль и обязанности каждого субъекта в контексте реализации программ.
Поток денежных средств	Зеленый круг 	Указывает процентную долю или фактический объем запланированного бюджета. ПРИМЕЧАНИЕ: после начала реализации следует постоянно обновлять схему условий реализации, чтобы указать также процентную долю средств, фактически выплаченных каждой организации (50% / 20%).
Поток неденежных активов	Оранжевый круг 	Указывает процентную долю или фактический объем запланированных активов. ПРИМЕЧАНИЕ: в отношении активов также следует указывать процентную долю фактически выплаченных средств (50% / 20%).
Неизвестный элемент	Серый круг 	Используйте это условное обозначение, если у вас нет информации по данному элементу.

При принятии решения о том, где разместить субъекты на схеме рассмотрите место каждой организации в иерархии национальной программы борьбы с заболеванием. Оставьте достаточно места между обозначениями субъектов, чтобы вписать процентную долю денежных средств, находящихся в распоряжении каждой организации, ее роль и обязанности.

Дополнительные символы

Для указания условий реализации можно также использовать следующие условные обозначения.

Элемент	Изображение	Комментарии
Министерство здравоохранения	Ячейка, выделенная каким-либо цветом 	Некоторые организации могут включать подразделения министерства здравоохранения. Все эти субъекты могут быть указаны на схеме над ячейками или внутри ячеек, выделенных каким-либо цветом (розовым), обозначающим министерство здравоохранения.
Национальный уровень	Светло-серая лента через всю схему со словом «национальный» с левой стороны 	Условия реализации могут охватывать национальный, районный и местный уровни. Субъекты могут быть указаны на схеме над полосой, обозначающей границы каждого уровня, чтобы облегчить понимание системы.
Региональный уровень	Как и выше, более темный. 	Условия реализации могут охватывать национальный, областной и местный уровни. Организации могут быть указаны на схеме над полосой, обозначающей границы каждого уровня, чтобы облегчить понимание системы.

Районный уровень	Как и выше, более светлый 	Условия реализации могут охватывать национальный, районный и местный уровни. Организации могут быть указаны на схеме над полосой, обозначающей границы каждого уровня, чтобы облегчить понимание системы.
Местный уровень	Как и выше, более темный 	Условия реализации могут охватывать национальный, районный и местный уровни. Организации могут быть указаны на схеме над полосой, обозначающей границы каждого уровня, чтобы облегчить понимание системы.
Субъекты, не получающие грантовых средств	Прямоугольник со скошенными углами 	Другие субъекты, такие как СКК, кабинет премьер-министра, другие доноры и т.д., также оказывают влияние на реализацию гранта. Пользователям рекомендуется указать также и эти субъекты и обозначать их различными цветами, чтобы показать их принадлежность типу субъекта.

3.2 Укажите роли и обязанности

На карте следует также указать роль и обязанности каждой организации в контексте реализации программы. Роль можно определить во время составления схемы либо на втором этапе работы.

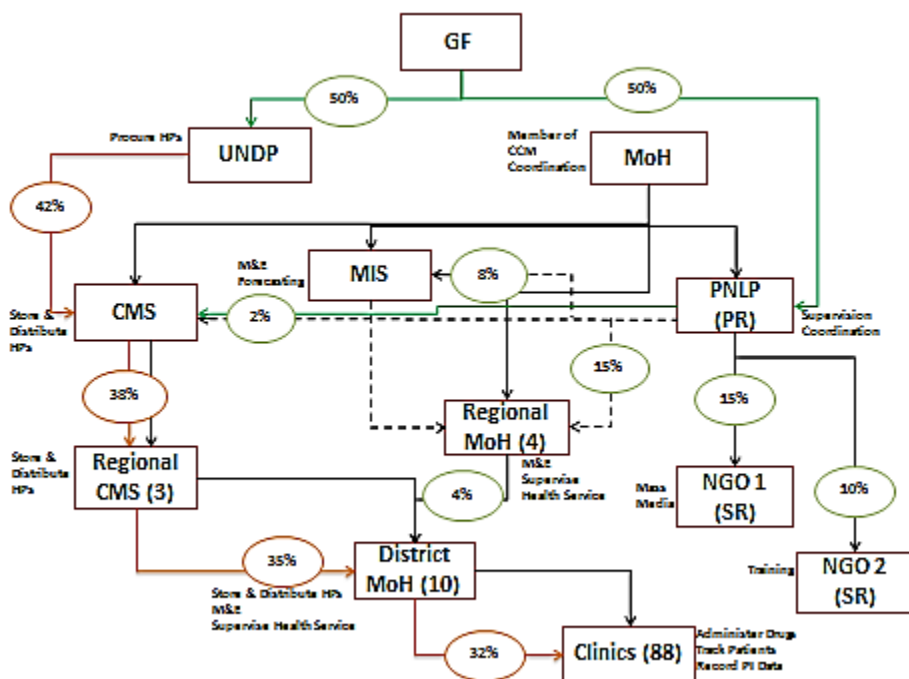
Для правильного выполнения этого этапа не следует использовать технический жаргон, чтобы обеспечить единое понимание роли всеми заинтересованными сторонами и избежать двусмысленности. Для описания роли следует использовать понятные и простые слова; необходимо показать, что именно должна делать каждая организация в процессе реализации программы. Например, не следует писать «отчетность о МиО»; роль следует описать как «сбор данных и составление отчетов о количестве пациентов».

Во многих случаях один субъект будет выполнять несколько функций. В этом случае схема условий реализации может оказаться перегруженной текстом, если используются «простые» термины. Поэтому для подробного описания ролей в таблице следует использовать короткие и четкие фразы, а также использовать визуальную схему. В окончательном варианте визуальной схемы описание роли должно размещаться достаточно близко к названию организации, чтобы было понятно, кто и за что отвечает. Кроме того, если роли неизвестны или неоднозначны, то на схеме условий реализации это следует указать.

3.3 Укажите потоки денежных средств и предметов медицинского назначения/ активов

На заключительном этапе составления схемы следует совместить органограмму с запланированными потоками денежных средств и предметов медицинского назначения/ активов. Предполагается, что каждый этап процесса включает перевод денежных средств и/или активов, и эти суммы необходимо указать на схеме. Чтобы предусмотреть на схеме достаточно места, можно использовать процентные значения от общего бюджета гранта, а не точные суммы. Однако в приложении должны быть указаны точные суммы.

Укажите на вашей схеме потоки денежных средств или неденежных активов с использованием круга (зеленого для денежных средств, оранжевого для неденежных активов), помещенного на линии, соединяющей две организации. См. пример на диаграмме ниже.



3.4 Обеспечьте соответствие схемы реальным условиям

Важно, чтобы схема условий реализации не была отражением того, что руководители программ считают или могут считать процессом реализации. Схема условий реализации должна отражать ситуацию, которая будет реально иметь место после начала освоения гранта. Во время переговоров по гранту это можно уточнить путем совмещения работы по составлению схемы с анализом системных оценок. Первоначальный вариант схемы используется для обоснования решений Глобального фонда в отношении того, какие субъекты будут проводить самостоятельную системную оценку, а выводы, вытекающие из этого системного анализа, будут использоваться для уточнения схемы.

4. Внутреннее использование Секретариатом Глобального фонда условий реализации

Секретариат использует схему условий реализации для (1) определения «ключевых исполнителей» и (2) оценки рисков, связанных с условиями реализации. Для разработки «подготовленного к выплате гранта» в соответствии с Инструкциями к практическим рекомендациям (ИПР) по выделению и утверждению грантов (пункт 11) страновая команда должна представить в Комитет по утверждению грантов (КУГ) обновленную схему условий реализации «с рейтингом рисков». Эта схема условий реализации «с рейтингом рисков» предназначена исключительно для внутреннего использования Секретариатом Глобального фонда, и она не передается страновым координационным комитетам или исполнителям.

4.1 Определите ключевых исполнителей

Глобальный фонд понимает, что один только основной реципиент не может гарантировать успешную реализацию гранта, и поэтому он стремится привлекать не только основных реципиентов и определять других исполнителей, играющих «ключевую» роль в обеспечении успешного освоения гранта. В зависимости от потребностей Секретариат может уделить этим «ключевым исполнителям» особое внимание, чтобы оценить их потенциал и предложить им подходы к снижению рисков и осуществлению надзорных функций (см. Инструкции к практическим рекомендациям (ИПР) по вопросам доступа к финансированию, выделения грантов и утверждения грантов, пункт 49). Схема условий реализации помогает страновым командам определить ключевых исполнителей (помимо основных реципиентов).

Руководство по использованию инструмента оценки потенциала содержит рекомендации для определения того, какие исполнители являются «ключевыми». Это определение не является статичным понятием – по мере появления новой информации и изменения приоритетов исполнители могут терять статус «ключевых» либо заменяться другими организациями с учетом динамики рисков и изменения приоритетов с течением времени.

Исполнители могут считаться «ключевыми», если:

- *они управляют значительной долей грантовых средств, что создает существенные финансовые риски (например, когда субреципиенты используют более 50% грантовых средств); и/или*
- *они играют решающую роль в осуществлении программы, что создает существенные программные риски (например, когда субреципиенты осуществляют сопряженные с риском виды деятельности, такие как тренинги, охватывают широкий географический район и т. д.); и/или*
- *они ранее показали низкие результаты реализации программ или представляли недостоверные данные; и/или*
- *страновая группа не располагает достаточной информацией о потенциале и опыте исполнителя, который должен играть важную роль для успешного осуществления программы и достижения результатов.*

Цель заключается в том, чтобы страновые команды могли как можно раньше понять (желательно, на этапе разработки запроса на финансирование), какие субъекты будут нести ответственность за выполнение значительной доли работ по осуществлению с программной и финансовой точек зрения. Определение ключевых исполнителей, потенциал которых необходимо оценить (помимо основных реципиентов), основано на мнении страновой команды и наличии достоверной и достаточно подробной информации в отношении предлагаемых условий реализации в ходе разработки запроса на финансирование и/или на ранних этапах выделения гранта.

Чтобы заполнить схему условий реализации до представления документов гранта в Комитет по утверждению грантов (КУГ), страновые команды должны указать на схеме условий реализации, каких исполнителей они определяют в качестве «ключевых». Это следует сделать, «пометив» ключевых исполнителей на схеме условий реализации красная звездочка:

