

**ОТЧЕТ ГРУППЫ ТЕХНИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ЗАПИСКАХ,
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ В ПЕРВОМ И ВТОРОМ ПЕРИОДАХ В РАМКАХ ПЕРЕХОДА
К НОВОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ**



Цель

В настоящем отчете изложены замечания, информация об извлеченных уроках и рекомендации, вынесенные ГТО в ходе рассмотрения концептуальных записок, представленных в первом и втором периодах оценки в рамках перехода к новой модели финансирования.

ВВЕДЕНИЕ

С 15 по 20 июня и с 27 июля по 1 августа 2014 года состоялись заседания Группы технической оценки (ГТО), на которых были рассмотрены концептуальные записки, представленные соответственно в 1-м и 2-м периодах оценки запросов в рамках новой модели финансирования. По итогам рассмотрения концептуальных записок ГТО выработала рекомендации по финансированию, в том числе рекомендации по стимулирующему финансированию.

В первой серии заседаний участвовали 40 членов ГТО, во второй – 38. Председательствовал на заседаниях г-н Шон К. Бейкер, вице-председателями являлись д-р Георгий Гоцадзе и д-р Люси Блок. В течение двух периодов оценки были рассмотрены 32 концептуальные записки и 42 региональных заявления о заинтересованности.

В обеих сериях заседаний в работе ГТО принимали участие как ранее избранные, так и вновь избранные члены. Это позволило сохранить единообразный подход к выработке рекомендаций по вопросам финансирования, сформировавшийся в предыдущие годы. Кроме того, некоторые члены участвовали в работе обеих серий заседаний, что позволило обеспечить единообразие подходов в рамках двух периодов оценки.

Ввиду того, что в 2013 году состав ГТО был расширен, на заседания 1-го периода пригласили большее число специалистов, чем было необходимо, с тем чтобы все новые члены ГТО могли в полной мере ознакомиться со всеми аспектами новой модели финансирования.

ГТО рассмотрела концептуальные записки на предмет стратегической направленности и технической обоснованности с целью обеспечить распределение ограниченных ресурсов для достижения максимального воздействия на профильные заболевания¹. ГКО рассмотрела:

- **элементы программы, подлежащие финансированию в пределах выделенной стране суммы²; а также**
- **элементы программы, подлежащие финансированию в случае наличия дополнительных денежных средств свыше выделенной стране суммы³.**

Кроме того, ГТО определила приоритетность элементов программ в концептуальных записках для содействия распределению ресурсов по мере их поступления в результате экономии средств при выделении грантов либо в порядке выделения дополнительных средств стране в будущем на основе реестра не обеспеченных финансированием качественных запросов.

В данном отчете не представлены направленные в Комитет по утверждению грантов (ГУК) рекомендации ГТО по каждой концептуальной записке. В нем изложены замечания, информация об извлеченных уроках и рекомендации, вынесенные по итогам рассмотрения концептуальных записок в течение июньского и июльского периодов.

Отчет структурирован следующим образом:

Часть 1. Замечания, извлеченные уроки и рекомендации

Часть 2. Процедура оценки

¹ В соответствии с решением Правления (GF/B27/DP7) и мандатом ГТО.

² Выделенное стране финансирование – это сумма денежных средств, которая рассчитывается для каждой страны по специальной формуле выделения средств и сообщается Секретариатом в начале периода пополнения средств. Более подробная информация о порядке расчета выделяемых странам сумм содержится в разделе [Overview of the Allocation Methodology](#) на сайте Глобального фонда.

³ Указанный запрос на выделение средств относится к суммам свыше выделенной суммы, которая была указана в сообщении Секретариата. Такой запрос рассматривается ГТО на предмет соответствия стратегической направленности и технической обоснованности и может быть рекомендован к финансированию за счет имеющихся средств стимулирующего финансирования и/или внесен в реестр не обеспеченных финансированием качественных запросов.

ЧАСТЬ 1. ЗАМЕЧАНИЯ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ, РЕКОМЕНДАЦИИ

В ходе работы по оценке в июне и июле ГТО выявила важнейшие направления деятельности для стран, партнеров, Секретариата и других субъектов, по которым требуются улучшения.

В настоящем разделе подробно рассматриваются эти замечания и прочие извлеченные уроки в разбивке по следующим категориям:

- **Рекомендации для стран**
- **Рекомендации по техническим вопросам и по конкретным заболеваниям**
- **Замечания для Правления и Секретариата Глобального фонда**
- **Замечания и рекомендации по региональным запросам**

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ СТРАН

ГТО особо отметила основные уроки для стран. Следуя этим рекомендациям, составленным с учетом условий конкретных стран, кандидаты, возможно, смогут избежать предъявления требований о повторном представлении запросов.

Кандидатам следует учитывать, что эти уроки сформулированы по итогам рассмотрения заявок в рамках 1-го и 2-го периодов и что подход к условиям в каждой конкретной стране будет определяться с учетом ее реальной ситуации.

1. Указывайте приоритетность расходов в рамках выделенной стране суммы

Кандидат должен представить четкую концептуальную записку с указанием приоритетности мероприятий. ГТО особо отмечает концептуальные записки, в которых приоритетность мероприятий была указана в начальных разделах текстовой части; это облегчает задачу выработки рекомендаций в отношении расходов в рамках выделенной стране суммы и сверх этой суммы. ГТО отмечает заметное улучшение в плане указания приоритетности мероприятий в концептуальных записках, рассмотренных в рамках 2-го периода, по сравнению с 1-м периодом: большее число кандидатов представили убедительные обоснования приоритетности мероприятий на основе фактических данных. Особо отмечаются две концептуальные записки, в которых рассматривались уровни воздействия при разных объемах инвестирования средств; в одной из них предлагаемые мероприятия были расставлены по приоритетности еще до того, как была объявлена сумма выделенных стране средств.

Кандидатам необходимо представить сведения о том, какие стратегические решения выбраны ими с учетом ограниченных ресурсов в целях обеспечения максимального эффекта от вложений средств Глобального фонда, а также национальных инвестиций и другой донорской поддержки, по борьбе с тремя заболеваниями и по дальнейшему укреплению систем здравоохранения. Отсутствие в концептуальной записке сведений о приоритетности мероприятий на основе фактических данных было одной из главных причин требования ГТО о представлении нового варианта концептуальной записки до перехода к выделению грантов.

ГТО отмечает, что несколько кандидатов столкнулись с трудностями при переходе к новой модели финансирования, в основе которой лежит использование «ограниченных» выделяемых ресурсов ради достижения максимального воздействия. В рамках прежней системы раундов лимит на объемы финансирования в запросах не был установлен. В рамках новой модели финансирования для каждой страны устанавливается предельная сумма финансирования, и кандидатам приходится принимать трудные решения о выборе тех или иных мероприятий с учетом ограниченных ресурсов, поэтому они должны представлять запросы с четким указанием приоритетности мероприятий в рамках выделенной стране суммы. Даже если кандидаты соответствуют квалификационным требованиям, дающим им право на стимулирующее финансирование, решения о выделении такого финансирования принимаются на конкурсной основе, предоставление этого финансирования не гарантируется, а общая сумма средств относительно невелика. Поэтому кандидатам следует составлять запросы в рамках официально выделенной суммы, без учета возможных дополнительных средств.

Приоритетность должна подкрепляться реальными данными. ГТО будет требовать от СКК обосновывать приоритетность мероприятий фактическими эпидемиологическими данными по субнациональным регионам и категориям населения с учетом опыта реализации прошлых программ. При принятии решений о распределении выделенных финансовых ресурсов с целью обеспечения максимального воздействия СКК должны учитывать распределение распространенности заболеваний, количества заболевших, рисков и доступности обслуживания по регионам и группам населения. Концептуальные записки, которые были одобрены для выделения грантов, без требования о повторном представлении запросов, являлись целенаправленными, стратегически обоснованными запросами, которые предусматривали направление финансовых средств в географические районы и/или на оказание помощи основным затронутым группам населения на основании имеющихся эпидемиологических данных.

2. Запросы на средства сверх выделенных сумм указывайте отдельно

Для некоторых стран подготовка запроса на финансирование сверх выделенной суммы стала неоправданной нагрузкой; 11 компонентов не предусматривали запросов на финансирование сверх выделенных сумм, из них три запроса отвечали требованиям, дающим право претендовать на стимулирующее финансирование.

Что касается стран, представивших запросы на финансирование сверх выделенных сумм, в некоторых случаях ГТО было сложно оценить их техническую обоснованность, если в концептуальных записках не было четко указано, какие мероприятия предполагалось финансировать в рамках выделенной суммы, а какие – за счет средств сверх выделенной суммы.

СКК должны излагать свои запросы на финансовые средства в пределах выделенных сумм и сверх выделенных сумм в разделе 3.2 текстовой части концептуальной записки, а также в модульной форме.

Важнейшие элементы программы должны быть указаны в запросе в рамках выделенной суммы, если эта сумма достаточно велика, чтобы охватить все эти элементы. В противном случае, если они указаны в запросе на финансирование сверх выделенной суммы, ГТО может выразить просьбу пересмотреть их приоритетность и включить их в запрос на финансирование в рамках выделенной суммы. Помимо важнейших элементов программы, в запросе на финансирование следует представить ранжирование нескольких вариантов с указанием бюджетов и ожидаемого воздействия.

В запросы на финансирование сверх выделенной суммы следует включать только дополнительные мероприятия, планируемые сверх минимального уровня, например расширение географического охвата населения услугами или мероприятиями либо наращивание их объемов. Финансирование таких видов деятельности, возможно, удастся обеспечить за счет стимулирующего финансирования, если страна имеет на него право, либо в результате внесения их в реестр не обеспеченных финансированием качественных запросов. ГТО отмечает, что в ряде случаев важнейшие элементы программ были включены в запросы на финансирование сверх выделенных сумм, как представляется, в виде дополнительной аргументации в пользу стимулирующего финансирования. ГТО признает, что для некоторых стран выделенная сумма средств в совокупности со средствами национальных и прочих донорских организаций недостаточна для финансирования всех важнейших программ для спасения жизни людей, но в то же время наиболее приоритетные мероприятия необходимо включать в запросы на финансирование в рамках выделенных сумм, поскольку, как отмечалось выше, предоставление стимулирующего финансирования не гарантируется.

ГТО должна располагать перечнем видов деятельности в порядке приоритетности с оценкой затрат сверх выделенной суммы, с тем чтобы иметь возможность вырабатывать рекомендации в отношении стимулирующего финансирования. ГТО использует бюджеты для распределения средств стимулирующего финансирования в более точном соответствии с основными стратегическими целями и задачами. В противном случае ГТО может

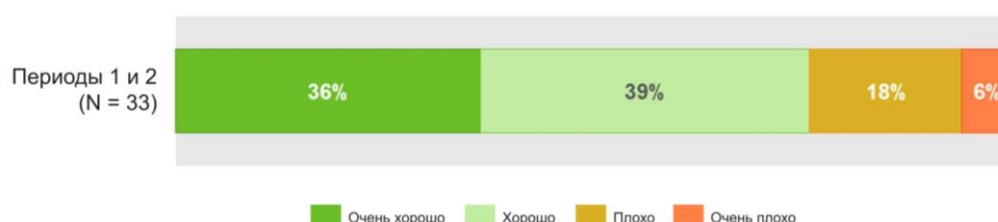
оказаться не в состоянии четко определить, на какие цели направлять средства стимулирующего финансирования по мере их появления.

ГТО рекомендует Секретариату внести изменения в форму концептуальной записки и в методические указания с целью дополнительного разъяснения данного требования кандидатам.

3. Совершенствуйте качество концептуальных записок

Рабочим группам узкого состава по оценке запросов было поручено выполнить ранжирование концептуальных записок по качеству после каждого периода рассмотрения запросов на основе структурированного опросника, который совместно разработали ГТО и Контрольная группа технической оценки (КГТО). Результаты указывают, что в целом качество запросов, рассмотренных в рамках двух периодов, высокое (см. Диаграмму 1); 75% получили оценки «хорошо» или «очень хорошо».

Диаграмма 1. Результаты опроса ГТО об общем качестве концептуальных записок



В целях достижения более высокого и стабильного уровня качества концептуальных записок ГТО считает целесообразным предоставить кандидатам дополнительные рекомендации по ряду вопросов. Например, некоторые концептуальные записки оказались слишком большими по объему за счет включения избыточной информации. Другие записки, наоборот, не содержат достаточной информации, позволяющей вынести заключение о технической обоснованности планируемых мероприятий. В рамках взаимодействия со странами на этапе подготовки концептуальных записок ГТО рекомендует Секретариату обратиться к странам с призывом по возможности сократить текст концептуальных записок, но при этом включить недостающую крайне необходимую информацию. Наличие приложений приветствуется, но желательно, чтобы кандидаты разрабатывали концептуальные записки в виде единого полного документа, при этом вся важная информация о программе должна быть четко изложена именно в этом документе (а не в приложениях), который при необходимости будет содержать ссылки на обосновывающие приложения.

Пожалуй, наибольшую обеспокоенность ГТО вызывает количество некачественно подготовленных концептуальных записок от стран, имеющих, по-видимому, относительно слабые системы и потенциал. Крайне необходимо в приоритетном порядке предусмотреть оказание соответствующей

технической поддержки странам, в которых наблюдается дефицит ресурсов и/или неэффективность системы, для содействия подготовке качественных концептуальных записок и, впоследствии, динамичной реализации грантов.

Бюджет и модульная форма

В целях улучшения подготовки концептуальных записок в дальнейшем ГТО считает необходимым отметить ряд проблем, связанных с составлением бюджетов кандидатами и использованием модульными формами.

Не считая целесообразным возврат к детальным бюджетам, которые рассматривались в рамках системы раундов, ГТО отмечает, что представленные в модульной форме бюджеты различаются по степени детализации; кроме того, в бюджетах указываются общие и целевые показатели. Эта проблема усугубляется отсутствием четкой связи между текстовой частью, бюджетом и приоритетами программы. Это нередко затрудняло рассмотрение концептуальных записок, особенно когда ГТО приходилось устанавливать приоритетность комплексов мероприятий и определять соответствующие размеры бюджетов.

Кроме того, ГТО отмечает примеры концептуальных записок, в которых указывались целевые показатели, но не были определены плановые показатели воздействия. Для обоснования запроса на финансирование того или иного мероприятия представители страны должны уметь увязать предлагаемое вложение средств с ожидаемым эффектом (воздействием) за весь период реализации гранта, в том числе представить соответствующую информацию об исходных значениях и процедурах, которые необходимо внедрить для учета воздействия. Один из кандидатов представил великолепную модель, демонстрирующую зависимость ожидаемого воздействия от уровня инвестиций в предлагаемую программу. Хотя ГТО считает, что в определенных ситуациях моделирование заболеваемости имеет свои недостатки, однако это дает кандидатам возможность продумать возможные проблемы и соответствующие процедуры, которые необходимы для достижения ожидаемого воздействия.

В отношении эффективного использования денежных средств ГТО напоминает кандидатам, что бюджеты, представляемые в модульных формах, должны согласовываться с приоритетными задачами программы. ГТО настоятельно просит кандидатов указывать в модульных формах показатели оценки затрат с достаточной детализацией, как в отношении запросов на финансирование в рамках выделенной суммы, так и сверх нее, а также предусматривать разумно обоснованные административные расходы. Кроме того, ГТО просит кандидатов увязывать позиции в модульной форме, касающиеся конкретных мероприятий, с соответствующими разделами текстовой части, относящимися к запросам на финансирование в рамках выделенной суммы и сверх выделенной суммы. Все предлагаемые мероприятия должны быть увязаны с соответствующими показателями воздействия, которые будут учитываться с использованием надежной информационной системы управления здравоохранением (ИСУЗ). При необходимости следует указать причины исключения показателей воздействия.

4. Представляйте наглядные сведения о приобретенном опыте и данные о деятельности за прошлые годы

Глобальный фонд оказывает помощь странам уже более десяти лет. В концептуальных записках ГТО хотела бы видеть пояснения и сведения об инвестициях в программы по борьбе с профильными заболеваниями за прошлые периоды, о воздействии этих программ и, самое главное, о том, каким образом опыт реализации этих программ используется при планировании будущих инвестиций. Включение этой информации в концептуальные записки позволит СКК сформулировать весьма убедительное обоснование инвестиций.

СКК должны выполнить анализ результатов прошлых программ и показать, как предлагаемые мероприятия осуществляются на основе ранее достигнутых результатов, обеспечивая максимальное воздействие. Концептуальные записки не должны просто фиксировать «обычный порядок деятельности», повторяя и продлевая программы прошлых периодов без достаточного обоснования. На основе фактических данных необходимо проводить корректировку программ, расширяя использование наиболее действенных подходов, использовавшихся в прошлом, и устраняя элементы, оказавшиеся неэффективными. Эту информацию можно представить в разделе 1.1 текстовой части концептуальной записки, а обоснование приоритетных мероприятий следует излагать в разделе 3.2 концептуальной записки.

5. Направленность на оказание помощи основным затронутым группам населения

В большинстве концептуальных записок речь шла об основных затронутых группах населения, но направленность мероприятий на оказание помощи этим группам зачастую была недостаточно четкой. В условиях ограниченных ресурсов эта направленность имеет первостепенное значение для обеспечения максимального воздействия программ по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. Поэтому СКК должны указывать основные затронутые группы населения, определяемые на основе тщательного анализа эпидемиологических данных, и четко объяснять, каким образом предлагаемые мероприятия будут направлены на защиту этих основных затронутых групп населения или будут обеспечиваться средствами вне предполагаемого гранта.

Ввиду того, что в большинстве стран существуют пилотные проекты по основным затронутым группам населения, в концептуальных записках необходимо указывать сведения об опыте реализации этих проектов в целях расширения финансирования на развитие новаторских подходов в деятельности по охвату основных затронутых групп населения, которые в настоящее время испытывают дефицит финансирования. ГТО считает необходимым напомнить кандидатам, что как успешные, так и неудачные мероприятия могут служить источником ценной информации для выработки национальной политики.

6. Повышайте уровень качества данных и расширяйте их использование при выработке решений по программам и при подготовке концептуальных записок

ГТО выражает обеспокоенность по поводу качества эпидемиологических данных, данных опросов и исследований, представленных в ряде концептуальных записок. Особое беспокойство вызывает отсутствие надежных данных о распределении эпидемиологической нагрузки и факторов риска среди основных затронутых групп населения, а эти данные имеют ключевое значение для принятия компетентных и обоснованных решений о вложении средств. Кроме того, ГТО отмечает, что по-прежнему сохраняются недостатки в отчетности о зарегистрированных долгосрочных результатах и эффективности осуществляемых мероприятий для всех групп населения. Учитывая сказанное, ГТО просит партнеров и Секретариат изучить вопрос о предоставлении расширенной помощи странам в целях укрепления систем сбора и обработки данных и обеспечения использования этих данных для разработки программ.

Странам также предлагается принять меры к обеспечению регулярного отслеживания организациями-исполнителями долгосрочных результатов мероприятий на местах на основе обычных процедур сбора данных об организации работ по программам, т.е. путем опросов клиентов с использованием кабин для голосования либо опросов о качестве обслуживания, проводимых в ходе осуществления мероприятий. Важно отметить, что в большинстве случаев полученные таким образом данные будут относиться к конкретным мероприятиям, обретут более детальный характер и будут охватывать более краткие периоды по сравнению с общими показателями, которые используются в модульной форме для отслеживания хода и результатов работ в масштабе всего гранта, хотя при необходимости эти показатели можно увязать между собой. Разработчики и руководители программ должны принять меры к возврату этих данных в систему управления мероприятиями в виде обратной связи, что позволит вносить коррективы в целях улучшения качества и усиления воздействия осуществляемых мер. Такие данные о повседневном управлении программой будут наиболее полезными, если их регистрация и сбор организованы в соответствии с логической моделью, которая лежит в основе мероприятия. Данные о долгосрочных результатах этих работ можно включить в ссылочном порядке в будущие концептуальные записки, что позволит продемонстрировать стратегическую ценность и потенциальное воздействие запрашиваемой помощи. Партнеры должны оказать помощь в работе по наращиванию потенциала для использования данных в управлении программами, поскольку у многих небольших неправительственных организаций и организаций на основе сообществ недостаточно опыта использования данных для мониторинга и совершенствования собственной деятельности.

В целом ГТО пришла к выводу, что при подготовке концептуальных записок данные используются в недостаточной мере, а некоторые страны не используют многие источники информации, которые предоставляются ГТО или известны ГТО, для определения приоритетности тех или иных районов и для предоставления сведений для разработки программ и определения

их важнейших целей. Странам следует рассмотреть вопрос о вложении средств в создание единого центра данных, в который поступали бы сведения из различных источников – эпидемиологическая информация, сведения об образе жизни населения, о программах (затраты, охват, результативность), имеющиеся в стране и собранные в одном месте, независимо от финансирующей организации или организации-исполнителя. Это позволило бы обеспечить более широкое использование данных при разработке и реализации программ. Кроме того, странам следует серьезно подумать о вложении средств Глобального фонда в создание устойчивого национального аналитического потенциала для использования больших объемов собранных данных при выработке решений относительно будущих программ, а не полагаться только на сторонних консультантов.

7. Иницируйте внедрение электронной медицинской документации

ГТО отмечает, что в некоторых странах принимаются меры по внедрению электронной документации в рамках отдельных проектов. Прежде чем переходить на электронную документацию, ГТО настоятельно рекомендует следующее:

- странам рекомендуется ознакомиться с успешным опытом других стран и использовать его;
- учреждению по выполнению чрезвычайного плана президента США по борьбе со СПИДом (PEPFAR) и центрам по профилактике и контролю над заболеваниями рекомендуется более широко делиться опытом с работниками этих систем;
- системы электронной документации рекомендуется подключить к национальным информационным системам управления здравоохранением (ИСУЗ) и к информационным системам управления логистикой (ИСУЛ), например, в части закупок лекарств, распределения и использования презервативов, шприцев и пр.

Это позволит использовать собранные данные с максимальной пользой и обеспечить своевременную доставку предметов снабжения в пункты оказания медицинской помощи. Особенно необходим надлежащий учет потребностей основных затронутых групп населения, например, в презервативах и смазывающих веществах, в системах прогнозирования спроса. Ввиду усиления внимания к вопросам комплексного оказания медицинской помощи в профилактике и лечении ТБ/ВИЧ необходимо принять все меры для учета в системах электронной документации данных как по туберкулезу, так и по ВИЧ.

8. Концептуальные записки необходимо составлять на период до конца 2017 года

ГТО подтверждает, что, в соответствии с решением Правления об утверждении выделенных сумм на 2014 год⁴, «хотя доля компонента по каждому заболеванию от общей выделенной суммы, как правило, предоставляется на четырехлетний период начиная с 1 января 2014 года, Секретариат во взаимодействии со странами и/или регионами в порядке оперативной гибкости вправе устанавливать более продолжительные или менее продолжительные периоды исполнения грантов с применением принципов модели выделения средств⁵ для обеспечения уровней финансирования в соответствии с суммами, рассчитанными по формуле выделения средств».

Секретариат проинформировал ГТО, что по некоторым грантам, возможно, целесообразно установить менее продолжительные периоды исполнения. В индивидуальном порядке можно несколько продлить или сократить периоды исполнения грантов в целях достижения более масштабного воздействия и с учетом условий конкретных стран. В результате при принятии решения о продолжительности периода исполнения гранта Секретариат будет учитывать стремление добиться большего воздействия и обеспечить устойчивость достигнутых результатов, а также определит, насколько объем средств, выделенных данной стране, соответствует расчетной формуле.

Поэтому ГТО рассматривала соответствующие концептуальные записки исходя из следующих установок: период исполнения гранта (грантов) завершится в декабре 2016 года (или в районе этой даты), а технически и стратегически обоснованные элементы запроса на финансирование на период после указанной даты будут считаться запросом на финансирование сверх выделенной суммы и будут финансироваться за счет средств, которые имеются в настоящее время или появятся в будущем.

Позиция ГТО состоит в том, что концептуальные записки, касающиеся грантов с укороченным сроком исполнения, должны содержать сведения об источниках средств на период до окончания 2017 года, если речь не идет о средствах Глобального фонда, либо страна должна принять меры к тому, чтобы финансирование на оставшийся период было предусмотрено в запросе на финансирование сверх выделенной суммы (имея в виду, что предоставление финансирования сверх выделенной суммы не гарантируется, даже если страна имеет право на стимулирующее финансирование). ГТО вправе потребовать представить новый вариант концептуальной записки, если в представленном варианте нет сведений о том, каким образом будет обеспечена непрерывность осуществления программ по завершении укороченного периода исполнения гранта в случае, если дальнейшее финансирование не будет предоставлено или будет предоставлено в недостаточном объеме.

⁴ См. решение Правления GF/B31/DP09.

⁵ См. решение Правления GF/B28/DP04.

9. В момент подачи концептуальной записки представляйте доказательства исполнения обязательств по софинансированию и готовности платить, а также указывайте в этих обязательствах конкретные мероприятия в интересах основных затронутых групп населения

В рамках 1-го периода рассмотрения в девяти концептуальных записках из десяти были представлены доказательства готовности стран выполнить требования в части софинансирования и представлены обязательства готовности платить. Глобальный фонд проинформировал ГТО, что, согласно его ожиданиям, большинство стран выполняют эти условия. Однако одна из стран не обеспечила соблюдение этих условий на момент рассмотрения концептуальной записки в ГТО, хотя впоследствии обязательства были соблюдены, и концептуальная записка этой страны была рассмотрена в рамках 2-го периода оценки. В рамках 2-го периода все 22 концептуальные записки содержали доказательства того, что страны выполняют эти требования.

В целях содействия ГТО в эффективном выполнении реальной оценки запроса на финансирование в пределах выделенной суммы и определении приоритетности запроса на финансирование свыше выделенной суммы страны должны обеспечить соблюдение всех требований в отношении софинансирования на момент представления концептуальной записки. Заключение о том, соблюдены ли эти требования, выносит Секретариат, а их соблюдение – одно из условий получения какого-либо финансирования от Глобального фонда. ГТО может рассмотреть соответствующие запросы, но если к моменту подачи концептуальной записки с запросом на стимулирующее финансирование отсутствует принципиальное согласование обязательства о готовности платить, ГТО не будет рассматривать такой запрос.

Помощь основным затронутым группам населения со стороны государства

Хотя большинство стран соблюдают условия в отношении софинансирования и готовности платить, вне сферы их внимания остаются основные затронутые группы населения, т.е. мужчины, имеющие половые контакты с мужчинами, транссексуалы, лица, употребляющие инъекционные наркотики, лица, связанные с преступностью, работницы и работники секс-индустрии. ГТО по-прежнему серьезно обеспокоена тем, что государство по сей день не оказывает этим группам населения какой-либо финансовой помощи, например, через организации на основе сообществ. Поэтому ГТО настоятельно рекомендует:

- Правлению и Секретариату следует рассмотреть вопрос о включении в комплекс условий о софинансировании и готовности платить требование об оказании прямой государственной помощи основным затронутым группам населения. Эту помощь можно организовать, например, по скользящей шкале, с тем чтобы к завершению периода исполнения гранта значительную долю затрат на эти услуги и связанную с ними работу по укреплению потенциала несло государство. Это имеет особое значение для стран, которым в ближайшие периоды пополнения средств предстоит отказ от помощи

со стороны Глобального фонда или в которых существует серьезная опасность прекращения реализации этих важнейших программ в случае отказа от помощи со стороны Глобального фонда. Включение в программы оказания прямой государственной помощи основным затронутым группам населения, например, через организации на основе сообществ, будет способствовать становлению систем, через которые можно будет в устойчивом порядке направлять государственные средства на поддержку гражданского общества.

- Правлению, Секретариату и страновым командам следует принять руководящие указания или правила, направленные на развитие совместной, а не раздельной деятельности государственных и негосударственных организаций по осуществлению программ. Требование о совместной деятельности государственных и негосударственных организаций/организаций на основе сообществ по практическому осуществлению программ позволит государственным службам иметь более надежную информацию о нуждах затронутых общин, неправительственных организаций и организаций на основе сообществ и более чутко реагировать на их потребности, что, возможно, будет содействовать более устойчивому оказанию государственной поддержки деятельности этих организаций и приведет к укреплению устойчивости соответствующих программ. В ряде случаев это также будет способствовать переходу от дорогостоящих вертикальных схем организации работ к менее дорогостоящим комплексным формам деятельности, которые будут более устойчивыми и, возможно, будут иметь больший охват за счет снижения стоимости.
- Руководству Секретариата и страновым командам следует продолжать уделять серьезное внимание вопросам преодоления барьеров, препятствующих оказанию государственной помощи основным затронутым группам населения, включая прямые юридические препятствия, затрудняющие финансирование неправительственных организаций и организаций на основе сообществ, правила учреждений и организаций, не позволяющие нанимать специалистов по работе с населением на местах, требования о том, что все штатные работники должны быть квалифицированными медработниками, и прочие ограничивающие факторы.

Наиболее результативные мероприятия

В настоящее время политика Глобального фонда (известная как «направленность запроса») предусматривает только направление странами с уровнем дохода выше среднего и странами с уровнем дохода ниже среднего соответственно 100% и 50% финансирования, указанного в запросе, на нужды «групп населения, не получающих необходимых услуг в полном объеме, и групп населения, наиболее подверженных риску, и/или на реализацию наиболее результативных мероприятий в условиях определенной эпидемиологической обстановки»⁶. ГТО считает необходимым подчеркнуть, что в рамках новой системы финансирования все инвестиции должны быть направлены на достижение максимального воздействия и на ликвидацию

⁶ Согласно определению в документе Глобального фонда [Eligibility and Counterpart Financing Policy](#) (GF/B30/6 Revision 1, Attachment 1).

пробелов в программах для групп населения, наиболее подверженных риску, в условиях эпидемической обстановки в данной стране. ГТО рекомендует удалить данный раздел из концептуальной записки или внести в него поправки с включением ссылки на страны с низким уровнем дохода, которые в настоящее время вправе представлять запросы без каких-либо ограничений в части охвата мероприятий.

10. Представляйте схему распределения ресурсов программы

В рамках 1-го периода представленные в адрес ГТО сведения о распределении ресурсов программ были недостаточными для выработки замечаний общего порядка о справедливости распределения ресурсов в рамках портфеля программ. Признавая, что за распределение ресурсов программ отвечает страна, ГТО считает целесообразным предоставление более подробной информации о диалоге по вопросам распределения ресурсов и об основаниях для этого распределения. Поэтому ГТО обратилась к Секретариату с просьбой предоставить более полную информацию о диалоге по вопросам распределения ресурсов и об основаниях для их распределения в рамках программ, и такая информация была предоставлена в рамках 2-го периода оценки.

ГТО сочла дополнительную информацию весьма полезной. По итогам рассмотрения представленной документации ГТО отмечает следующее: СКК нередко заявляли, что «одобрили распределение ресурсов в рамках программ, рекомендованное Глобальным фондом», указывая, что информация, содержащаяся в письме с уведомлением о выделенной сумме, зачастую воспринималась ими как рекомендованное распределение ресурсов программы и принималась в качестве базовой позиции. Напоминаем кандидатам, что распределение ресурсов программы, указанное в письме с уведомлением о выделенной сумме, рассчитано на основе общей суммы выделенных средств и приводится только для сведения; его не следует рассматривать как рекомендацию со стороны Глобального фонда. Наоборот, СКК должны пользоваться этой возможностью для серьезного обсуждения вопроса о распределении ресурсов программы в соответствии с условиями и потребностями конкретной страны.

В ряде случаев ГТО с обеспокоенностью отмечала, что, по-видимому, не все заинтересованные стороны имели возможность принять участие в обсуждении распределения ресурсов программ. Необходимо организовать в стране скрупулезный и широкий диалог с целью определения путей достижения оптимального воздействия в борьбе с тремя заболеваниями и в укреплении системы здравоохранения в целом. Круг участников такого диалога должен быть шире, чем количество заинтересованных сторон, входящих в СКК.

Неучастие в обсуждении некоторых заинтересованных сторон, возможно, приводит к продолжающемуся недостаточному выделению средств, например, на борьбу с туберкулезом (решения принимаются исходя из средств, которые выделялись в прошлые периоды) или на укрепление систем здравоохранения (УСЗ) в ходе обсуждения распределения ресурсов программ. В других случаях

у ГТО возникали вопросы более общего плана, касающиеся экономической эффективности распределения ресурсов, но, поскольку концептуальные записки по трем заболеваниям и по УСЗ представляются отдельно, члены ГТО не могли составить общую картину для установления того, обеспечивает ли стратегическая приоритетность в распределении выделенных стране средств наиболее существенное воздействие.

ГТО рекомендует привлекать к обсуждению вопроса о распределении ресурсов программ специалистов всех основных заинтересованных сторон, в том числе специалистов по вопросам УСЗ, и просит СКК представлять детальное обоснование распределения ресурсов программ и в случае, если СКК примет решение представить схему распределения ресурсов, указанную в письме с уведомлением о выделенной сумме, и в случае внесения существенных изменений в эту схему. Кроме того, очевидно, что недостаточное выделение средств на укрепление систем здравоохранения затрудняло осуществление программ по борьбе с заболеваниями. Поэтому ГТО рекомендует ввести требование об обязательном вложении средств в УСЗ для стран из группы стран категории 1, кроме случаев, когда стране удастся наглядно доказать, что этого не требуется.

11. Усиление внимания к обеспечению устойчивости

Кандидаты должны уделять особое внимание обеспечению долгосрочной устойчивости программ, независимо от того, в течение какого периода данная страна рассчитывает получать поддержку со стороны Глобального фонда. Разработка убедительной самостоятельной программы требует времени, планирования и поддержки, и ГТО призывает кандидатов максимально использовать ресурсы Глобального фонда для продвижения в этом направлении.

В рамках 2-го периода была рассмотрена первая концептуальная записка от страны, которая добровольно вышла из системы финансирования по линии Глобального фонда. ГТО приветствует предпринятые данным кандидатом шаги по переходу к финансированию программ за счет средств национальных источников при сохранении результатов, достигнутых в период получения финансирования по линии Глобального фонда. ГТО настоятельно призывает других кандидатов рассмотреть меры по укреплению устойчивости программ, имея в виду цель в конечном счете отказаться от финансирования по линии Глобального фонда.

Понимая, что у некоторых стран нет ресурсов и потенциала для поддержки собственных программ в ближайшем будущем, ГТО тем не менее призывает этих кандидатов представить сведения о мерах, принимаемых в целях обеспечения устойчивости предлагаемых мероприятий. Особое внимание следует уделить интеграции программ по борьбе с заболеваниями и мер по УСЗ в национальную систему здравоохранения, укреплению национального потенциала и совершенствованию систем сбора, мониторинга и оценки данных о здоровье населения.

Кроме того, помимо уделения особого внимания основным затронутым группам населения в рамках проведения мероприятий при поддержке Глобального фонда, страны должны разработать национальные механизмы поддержки профилактических и лечебных мероприятий для основных затронутых групп населения в рамках программ, финансируемых из национальных источников, предпочтительно через организации гражданского общества. ГТО полагает, что именно организации гражданского общества способны обеспечить действенное и устойчивое медицинское обслуживание основных затронутых групп населения на долгосрочной основе. Все страны должны представить планы мер по неуклонному наращиванию объемов национальных ресурсов для финансирования программ в интересах основных затронутых групп населения на перспективу. В частности, страны, планирующие отказаться от финансирования по линии Глобального фонда, должны представить свидетельства того, что этот процесс будет завершен до того, как они откажутся от такой помощи.

Если страны определяют участки работы, где имеются недостатки, которые могут поставить под угрозу их способность обеспечить устойчивое осуществление программ, они должны обратиться за техническим содействием в устранении краткосрочных лимитирующих факторов или проблем в развитии долгосрочного потенциала.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ТЕХНИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ И ПО КОНКРЕТНЫМ ЗАБОЛЕВАНИЯМ

По итогам рассмотрения запросов можно сформулировать ряд рекомендаций по техническим вопросам на основе извлеченных уроков.

1. Малярия

В ходе июньского периода оценки ГТО рассмотрела 8 концептуальных записок о программах по борьбе с малярией, в июле – 14 (одна концептуальная записка была представлена повторно, по итогам предыдущего рассмотрения).

ГТО отметила ряд концептуальных записок, в которых предусмотрены четкие действия по усилению программ борьбы с болезнями в соответствии с целью новой модели финансирования – вкладывать средства с максимальной отдачей. В своих запросах некоторые страны активно решают задачу определения стратегических приоритетов с использованием фактических данных и накопленного опыта в целях расширения воздействия финансовой поддержки Глобального фонда и спасения большего числа человеческих жизней.

В то же время в запросах некоторых кандидатов ГТО обнаружила отсутствие четкой перспективы и стратегии, направленной на районирование стран по эпидемиологической обстановке, что позволило бы разрабатывать и осуществлять более целенаправленные и приоритетные мероприятия в целях увеличения экономической эффективности и усиления воздействия. В рамках новой модели финансирования гарантируется предоставление только официально выделенной суммы, и кандидаты должны определить самый необходимый комплекс услуг в пределах этой суммы.

В условиях ограниченности ресурсов кандидаты должны мыслить стратегически с целью максимального увеличения воздействия инвестиций, используя субнациональные данные об эпидемиологической обстановке для определения приоритетности осуществления мероприятий в различных районах, учитывая районы с высокой эпидемиологической нагрузкой и группы населения, подверженные риску в наибольшей степени.

ГТО призывает кандидатов в необходимых случаях сотрудничать с сопредельными странами. В приграничных районах предварительной ликвидации малярии страны должны осуществлять более тесное трансграничное сотрудничество для предотвращения сведения на нет достигнутых результатов и возвращения малярии.

ГТО рекомендует кандидатам представлять четкие обоснования и объяснения стратегических решений и целевых мероприятий с использованием всех имеющихся данных в обобщенном виде. Следует использовать данные из различных источников (например, данные информационных систем управления здравоохранением (ИСУЗ), данные обследований для определения показателей по малярии), а также данные

об эпидемиологической обстановке и текущей деятельности. В случае отсутствия данных разработку плана по районированию страны необходимо включить в концептуальную записку. ГТО считает необходимым увеличить объемы вложения средств в деятельность по мониторингу, оценке и надзору, что будет способствовать использованию ресурсов на основе фактических данных и достижению максимального воздействия.

Ввиду ограниченности финансирования ГТО поставила под сомнение целесообразность обработки помещений инсектицидами длительного действия (ОПИДД) в сочетании с использованием сеток, обработанных инсектицидами длительного действия (СОИДД), если нет данных о том, что это дает дополнительный эффект, или о доказанной резистентности.

Кандидаты должны принять меры к привлечению всех необходимых партнеров и важнейших организаций по предоставлению финансирования и выполнению работ к участию в консультациях при подготовке концептуальной записки, и краткие сведения об этих консультациях должны быть изложены в концептуальной записке.

Ввиду того что в некоторых странах важнейшими поставщиками услуг являются организации частного сектора, в том числе коммерческие, необходимо выработать четкую долгосрочную стратегию в отношении роли, привлечения и поддержки частного сектора при подготовке и реализации программ с участием Глобального фонда.

ГТО пришла к выводу, что у Глобального фонда отсутствует четкое видение стратегической перспективы в отношении финансирования мер по ликвидации малярии в контексте глобальных руководящих указаний с учетом нового требования Глобального фонда в части стратегического подхода к инвестированию ради достижения реального воздействия. В условиях ограниченности ресурсов Глобальный фонд должен предоставить руководящие указания по вопросу о том, являются ли меры по спасению большего числа человеческих жизней более приоритетными по сравнению с видами деятельности, которые в конечном счете приведут к ликвидации заболевания. Например, в странах, где имеются районы с повышенной эпидемиологической нагрузкой и районы предварительной ликвидации малярии, активное выявление больных в районах предварительной ликвидации малярии, возможно, не будет считаться приоритетным направлением работы, если это отвлекает ресурсы, которые можно направить в районы с повышенной эпидемиологической нагрузкой. Очевидно, что при планировании и определении приоритетности целевых мероприятий в районах с низкими показателями передачи малярии или в районах предварительной ликвидации малярии следует учитывать опасность возобновления роста заболеваемости.

Кроме того, ГТО отметила, что не существует общемировых нормативных методических указаний по сокращению масштабов мероприятий в районах с низкими показателями передачи заболевания. Глобальному фонду следует разъяснить, может ли страна представлять запрос на финансирование мероприятий в районах низкой эндемичности или она должна заниматься только районами с высоким бременем малярии; а также следует ли Глобальному фонду вкладывать средства в меры по ликвидации малярии в условиях снижения заболеваемости. Эти вопросы указывают на явную необходимость разработки политики о приоритетах Глобального фонда в отношении ликвидации малярии.

2. ВИЧ

В рамках двух периодов ГТО рассмотрела шесть концептуальных записок о мерах по профилактике и лечению ВИЧ и четыре концептуальные записки по борьбе с ТБ/ВИЧ. Следует отметить, что в основном это были запросы от неафриканских стран. Этим концептуальных записок было меньше, чем по малярии, тем не менее представляется целесообразным сформулировать некоторые уроки и представить ряд рекомендаций по подготовке будущих концептуальных записок.

ГТО отмечает, что некоторые из программ по борьбе с ВИЧ предусматривали «деятельность в обычном порядке». По мнению ГТО, в текстовой части концептуальных записок не было достаточно глубокого анализа, не использовались имеющиеся данные об эпидемиологической обстановке и о деятельности в рамках программ для обоснования предлагаемых в программах приоритетов и изменения стратегической направленности программ. В отношении концептуальных записок необходимо безотлагательно ввести требование представлять данные о подлежащей учету практической эффективности предлагаемых к осуществлению мероприятий исходя из местных условий. Эта информация должна использоваться для обоснования комплекса предлагаемых профилактических мероприятий (как в рамках программ, так и по работе с населением) и для расчета их воздействия на число новых случаев заражения. Отмечая недостатки в процедурах лечения и ухода и определяя меры по их устранению, кандидаты должны рассматривать серьезные пробелы по всей цепочке исполнения мероприятий.

Кандидатам необходимо более рационально использовать эпидемиологические данные при выборе профилактических компонентов программ. ГТО установила, что решения о выборе программ не определяются данными о распределении новых случаев заражения по различным категориям населения и по возрастно-половым группам, как этого можно было бы ожидать. Кроме того, было установлено, что не проводится корректировка программ в целях максимального увеличения воздействия с учетом различий между районами по уровню заболеваемости и доступности медицинской помощи. Информация о содержании программ недостаточно детализирована, нет сведений о трудностях, препятствующих реализации программ, и о мерах по их устранению. В результате в ряде случаев ГТО не имела достаточной информации для надежной оценки предлагаемых мероприятий и их вероятного воздействия.

Кроме того, кандидаты должны выработать стратегию по решению проблем неравенства по гендерному признаку, по местам проживания и районам в плане доступности тестирования на ВИЧ и консультирования в связи с ВИЧ (НСТ), лечения инфекций, передаваемых половым путем (ИППП), и проведения антиретровирусной терапии (АРТ). Например, ГТО установила, что меры по расширению обслуживания не предусматривали проведения целевых мероприятий в труднодоступных районах, а также мало внимания уделялось улучшению доступа к обслуживанию для основных затронутых групп населения.

Партнеры по оказанию технической помощи при подготовке концептуальных записок должны настоятельно подчеркивать приоритетность мероприятий с принятием целевых мер в интересах наиболее затронутых групп населения и расширением охвата населения. Кроме того, они должны представлять рекомендации по выработке стратегий в целях оказания более эффективной помощи основным затронутым группам населения, подверженным нескольким факторам риска, например работницам секс-индустрии, употребляющим инъекционные наркотики.

Внедрение положений Руководства ВОЗ (2013 год) по применению антиретровирусной терапии

ГТО по-прежнему испытывает беспокойство в связи с представленными в концептуальных записках планами по внедрению Руководства ВОЗ (2013 год) по применению АРТ. Кандидатам следует принять целенаправленные меры по сохранению достигнутых результатов в области профилактики и обеспечению хороших показателей охвата населения и качества лечения пациентов с уровнем CD4-лимфоцитов 350 клеток/мм³, прежде чем резко увеличивать масштабы применения АРТ. Однако в представленных концептуальных записках не всегда обеспечивается целостный учет готовности страны к переходу на лечение пациентов с уровнем CD4-лимфоцитов 500 клеток/мм³, а также, по-видимому, не учитываются некоторые аспекты Руководства ВОЗ, предусматривающие приоритетное оказание помощи людям с уровнем CD4-лимфоцитов менее 350 клеток/мм³, а также парам, в которых один из партнеров инфицирован ВИЧ, и основным затронутым группам населения.

ГТО отмечает сообщения о крайне низких показателях подавления вирусной нагрузки у лиц, проходящих лечение в течение более 12 месяцев, неэффективность систем управления закупками и логистикой, низкие показатели удержания пациентов на лечении и уходе, низкие показатели охвата лечением представителей основных затронутых групп населения по сравнению с охватом населения в целом, нехватку финансовых средств для обеспечения долгосрочной устойчивости мероприятий, а также нехватку кадров для проведения лечения и контроля за его ходом и результатами. Любая из этих проблем может серьезно помешать успешному внедрению положений Руководства.

Странам необходимо тщательно изучить руководящие указания для руководителей программ, изложенные в главе 10 Руководства ВОЗ, и учитывать их в планах осуществления программ и мероприятий. Кроме того, партнерам настоятельно рекомендуется тесно взаимодействовать со странами для обеспечения реальной оценки их готовности к масштабному внедрению различных компонентов Руководства 2013 года и к выработке реальных планов по переходу к более полному их внедрению такими темпами, которые будут наиболее целесообразны с учетом имеющегося потенциала, реальных эпидемиологических показателей и состояния программ в стране, а также

ограниченности ресурсов⁷. По-видимому, страны испытывают внешнее давление в виде требования внедрять положения данного Руководства более быстрыми темпами, чем было бы целесообразно; в этой связи ГТО испытывает постоянную обеспокоенность по поводу реализуемости, устойчивости и возможных нежелательных негативных последствий подобных решений.

Помимо этого, ГТО по-прежнему беспокоит вопрос о том, смогут ли страны найти необходимое сочетание мер первичной профилактики и лечения в условиях дефицита ресурсов. Ведь без соответствующих мер первичной профилактики применение АРТ в конце концов станет чрезмерно дорогим мероприятием, а значит, непосильным бременем. Таким образом, ГТО считает целесообразным еще раз отметить, что партнеры и другие субъекты должны безотлагательно разработать руководящие указания по практической реализации программ в части расширения масштабов новых лечебных мероприятий при обеспечении необходимого сочетания лечения и первичной профилактики, при полном учете сложившейся эпидемиологической обстановки, возможностей действующей системы здравоохранения, фактических показателей профилактической работы по охвату населения и эффективности, наличия лечебных программ и ресурсов в настоящее время, в период исполнения гранта и после его завершения. Если существенную часть запрашиваемых средств предполагается направить на расширение применения антиретровирусной терапии, в концептуальной записке должно быть четко указано, каким образом за счет других ресурсов будет обеспечиваться осуществление важнейших мероприятий по первичной профилактике и наращивание их объемов.

Помощь основным затронутым группам населения со стороны государства

ГТО по-прежнему испытывает серьезную обеспокоенность сохраняющимся отсутствием государственной финансовой поддержки мер первичной профилактики среди основных затронутых групп населения, о чем свидетельствуют рассмотренные концептуальные записки по борьбе с ВИЧ. Более подробные рекомендации по этому вопросу изложены в общих замечаниях ГТО по вопросам помощи основным затронутым группам населения.

Отсутствие мероприятий по оказанию помощи молодым женщинам в условиях генерализованных эпидемий

ГТО отмечает существенный пробел в программах, касающихся обеспечения нужд и потребностей молодых женщин, которые в условиях генерализованной эпидемии подвергаются чрезвычайно высокому риску. Отсутствие конкретных мероприятий по оказанию помощи молодым женщинам отмечается уже более десяти лет, но и сегодня страны и международные партнеры не достигли больших успехов в разработке эффективных программ по их защите; можно назвать лишь недавно принятые меры по организации денежных выплат. В связи с этим ГТО рекомендует следующее:

⁷ См., например, "Antiretroviral therapy recommendations for the global community: Aspiration versus reality." Philips et al, AIDS 2014, 8: 939-941.

- Партнерам и научным работникам следует безотлагательно и в приоритетном порядке разработать действенные программы в целях снижения заболеваемости среди молодых женщин. ГТО понимает, что партнеры уже планируют предусмотреть меры в отношении данной группы населения в следующей редакции руководящих указаний по профилактической работе, но уже сейчас необходимо принятие более масштабных мер.
- В концептуальных записках странам следует предусматривать конкретные мероприятия по обеспечению нужд и потребностей подверженных риску подростков, особенно молодых женщин, а также меры по сбору данных для мониторинга изменений в образе жизни и показателей распространенности ВИЧ в ходе проведения этих мероприятий. Это повысит вероятность выработки успешных подходов и позволит извлечь полезные уроки, которые можно будет использовать и в других странах.
- При реорганизации профилактических мер в целях максимального увеличения воздействия странам, возможно, следует рассмотреть и такие подходы, как методика «Определение приоритетов мероприятий по борьбе со СПИДом на местах» (PLACE)⁸, в которой основная роль отводится работе в районах выявления новых случаев инфицирования.

ДКП как элемент профилактической работы, особенно среди мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами

ГТО приветствует новые руководящие принципы профилактики ВИЧ, обнародованные ВОЗ на 20-й Международной конференции по СПИДу в Мельбурне. В этом документе впервые рекомендуется доконтактная профилактика (ДКП) для мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами (МСМ), в качестве элемента всеобъемлющего комплекса мер первичной профилактики. Хотя в рамках данного периода рассмотрения запросов не было ни одной записки, предусматривавшей ДКП для мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами, по крайней мере одна страна была готова рассмотреть целесообразность принятия такой меры в сложившихся условиях, хотя позиции других стран относительно возможного принятия этой идеи в значительной степени различались.

Предполагается, что уже в ближайшем будущем от стран начнут поступать запросы на оказание помощи в проведении ДКП для мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами, и для других групп населения. В этой связи ГТО считает целесообразным обратить внимание стран на «дополнительные соображения» по вопросу внедрения ДКП, изложенные на с. 46 Руководящих принципов ВОЗ. В них перечислено несколько факторов, которые следует рассмотреть при принятии решения о целесообразности применения ДКП в условиях конкретных стран. Как и в случае с Руководством 2013 года по АРТ, страны должны реалистично рассмотреть изложенные в этом документе вопросы, включая:

⁸ См. инструкцию «Определение приоритетов мероприятий по борьбе со СПИДом на местах» ([PLACE](#)).

- готовность национальных медицинских служб выписывать и предоставлять необходимые лекарственные препараты и контролировать их использование (а также значение перераспределения функций для расширения доступа к этим услугам);
- приемлемость практики ДКП для обслуживаемых сообществ, готовность неправительственных организаций и организаций на основе сообществ оказывать помощь в осуществлении ДКП, их возможности в этом плане;
- показатели успешности остальных мероприятий в рамках данного комплекса; а также
- возможное влияние общественных предрассудков и дискриминации на доступ к этому мероприятию и на его устойчивость.

Если по итогам рассмотрения всех этих факторов будет принято решение об осуществлении мер ДКП с использованием средств Глобального фонда, страна должна иметь действующий пилотный проект или начать с проведения этого мероприятия в экспериментальном порядке в ограниченном масштабе с последующим расширением. Кроме того, партнеры должны поощрять и содействовать проведению дополнительных практических испытаний этих мероприятий в реальных условиях развивающихся стран, что позволит получить надежный опыт внедрения практики ДКП в этих условиях.

Обоснованная количественная оценка потребностей в предметах профилактического назначения

ГТО с удовлетворением отмечает, что по крайней мере в одной концептуальной записке были указаны количественные сведения о потребностях в средствах профилактического назначения (например, о суточной потребности в презервативах для работниц секс-индустрии). ГТО настоятельно призывает и другие страны последовать этому примеру и подтвердить, что количество предметов снабжения, запрашиваемых для основных затронутых групп населения, соответствует реальным потребностям в профилактике. ГТО рекомендует партнерам оказывать странам помощь в подготовке и реализации планов обеспечения основных затронутых групп населения необходимыми средствами в целях борьбы с ВИЧ в рамках общих планов управления закупками и снабжением. При определении целевых показателей по предметам снабжения страны могут счесть целесообразным воспользоваться Руководством ВОЗ по разработке целей для оказания помощи потребителям инъекционных наркотиков⁹ и публикацией по вопросам выработки комплексных программ помощи работникам секс-индустрии¹⁰.

⁹ См. [«Техническое руководство для стран по разработке целей в рамках концепции всеобщего доступа к профилактике, лечению и уходу в связи с ВИЧ-инфекцией среди потребителей инъекционных наркотиков», 2012 год.](#)

¹⁰ См. [“Implementing comprehensive HIV/STI programmes with sex workers: practical approaches from collaborative interventions.” 2013.](#)

3. Туберкулез

В рамках 2-го периода ГТО рассмотрела только три концептуальные записки, касающиеся борьбы с туберкулезом (в рамках 1-го периода не было подано ни одной), а также четыре объединенные концептуальные записки по ТБ/ВИЧ в рамках двух периодов. При анализе извлеченных уроков следует рассмотреть вопрос, касающийся относительно небольшого числа концептуальных записок, рассмотренных в рамках двух периодов.

Запросы на финансирование в рамках выделенных сумм касались в основном поддержки текущей деятельности. Таким образом, запросы на стимулирующее финансирование касались обеспечения следующих мероприятий:

- увеличение числа выявленных больных туберкулезом при отрицательном результате исследования мазка мокроты и положительном результате бактериологических исследований, своевременное выявление случаев лекарственно устойчивого туберкулеза на основе применения новых средств диагностики;
- расширение масштабов лечения туберкулеза с множественной лекарственной устойчивостью (ТБ с МЛУ) и туберкулеза с широкой лекарственной устойчивостью (ТБ с ШЛУ); а также
- стимулы и благоприятствующие факторы, способствующие расширению масштабов применения методов лечения и сокращения выбытия числа пациентов в ходе их ведения.

ГТО выразила обеспокоенность недостаточным выделением средств на борьбу с туберкулезом при распределении ресурсов программ. Кандидатам следует обеспечивать в своих программах сбалансированность мер по борьбе со всеми заболеваниями и рассматривать возможность изменения сумм выделенных средств, указанных в уведомлениях Глобального фонда.

Расширение мер по выявлению и лечению больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью

ГТО полагает, что при сохранении и расширении базовых программ по борьбе с туберкулезом и в ходе расширения возможностей по лечению туберкулеза с МЛУ и ШЛУ странам следует уделять приоритетное внимание деятельности по выявлению больных и безотлагательному лечению вновь выявляемых больных.

Необходимо тщательно анализировать и устранять факторы, препятствующие доступу населения в целом и основных его затронутых групп к диагностике и лечению, и ГТО призывает к включению технически обоснованных альтернативных моделей оказания услуг в целях улучшения показателей выявления и лечения туберкулеза. ГТО считает, что страны должны использовать опыт реализации пилотных проектов (в масштабах страны или в аналогичных условиях) в целях улучшения предоставления услуг различным основным затронутым группам населения.

Необходимо внедрять новаторские протоколы в целях улучшения показателей выявления больных, при этом странам следует серьезно подумать о вложении средств в экспериментальное применение альтернативных подходов к оказанию услуг и использованию таких технологий, как система GeneXpert, которые облегчают выявление больных. Страны должны принять меры к оказанию комплекса медицинских услуг по поводу ТБ с МЛУ и ТБ с ШЛУ, предусматривающих выявление больных, лечение и соблюдение схем лечения, в отличие от только лечения.

4. Туберкулез и ВИЧ

В рамках 1-го и 2-го периодов ГТО рассмотрела четыре объединенные концептуальные записки по ТБ/ВИЧ. Большая часть замечаний и выводов по итогам рассмотрения концептуальных записок по ВИЧ и по ТБ относятся и к объединенным концептуальным запискам по ТБ/ВИЧ.

ГТО отмечает, что кандидатам необходимо обеспечить стратегическую направленность мероприятий на оказание помощи основным затронутым группам населения и на приоритетные районы, особо указав, каким образом будет обеспечиваться устойчивость достигнутых показателей, что будет сделано для усиления воздействия и как будут охвачены группы населения, которые подвергаются наибольшему риску. В частности, в одной из объединенных концептуальных записок почти не уделялось внимание ТБ с МЛУ, несмотря на наличие данных о необходимости принятия мер. ГТО призывает кандидатов предусматривать меры в отношении ТБ с МЛУ, которые будут целесообразны в условиях данной страны, но не в ущерб качеству базовых программ борьбы с туберкулезом.

ГТО напоминает кандидатам, что при разработке объединенной концептуальной записки необходимо в полной мере учесть скоординированные программы по ВИЧ и ТБ, при этом мероприятия по ТБ, ВИЧ и по ТБ/ВИЧ должны быть технически обоснованы, скоординированы и согласованы с национальными стратегическими планами, а также должны соответствовать местной эпидемиологической обстановке и учитывать существующие дефициты финансирования. Кроме того, следует рассмотреть возможность продления финансирования с оценкой затрат, а не стремиться поскорее пройти процедуры, связанные с концептуальной запиской.

ГТО призывает кандидатов освещать в концептуальных записках вопросы повышения качества в целях преодоления проблем, связанных с результативностью работ в прошлые периоды, или дальнейшего расширения их воздействия на эпидемиологическую обстановку. Если имеются фактические данные о том, что предоставление дополнительного питания и оказание другой социальной поддержки с учетом конкретных условий способствуют увеличению общего воздействия, ГТО считает целесообразным четко целенаправленное осуществление таких мероприятий на основе фактических данных.

ГТО выражает обеспокоенность в связи с тем, что в некоторых из рассмотренных концептуальных записок при распределении ресурсов программ не предусмотрено выделение достаточных средств на борьбу с туберкулезом и не обеспечена должная сбалансированность в распределении ресурсов на борьбу с туберкулезом и ВИЧ, учитывая параметры эпидемиологической обстановки и дефицит финансирования деятельности по борьбе с этими заболеваниями. Выделение небольшого бюджета на борьбу с туберкулезом может привести к ликвидации стимулов к вложению средств в необходимые комплексные мероприятия по УСЗ, такие как совершенствование систем мониторинга и оценки, подготовка кадров и развитие лабораторной инфраструктуры.

ГТО отмечает тенденцию к улучшению данного показателя во 2-м периоде по сравнению с 1-м; в частности, в одной из концептуальных записок была представлена достаточно интегрированная схема деятельности по борьбе с ТБ/ВИЧ, но в целом рассмотренные объединенные концептуальные записки не отражали тесную координацию деятельности по борьбе с ТБ/ВИЧ. Судя по содержанию одной из записок, представители учреждений и специалисты по борьбе с туберкулезом вообще не участвовали в ее разработке и в страновом диалоге.

5. Укрепление систем здравоохранения

На рассмотрение ГТО не было представлено ни одной отдельной концептуальной записки по укреплению систем здравоохранения (УСЗ), хотя вопросы УСЗ были включены в несколько концептуальных записок по борьбе с конкретными заболеваниями.

ГТО с удовлетворением отмечает, что в нескольких концептуальных записках по заболеваниям содержались четкие предложения, касающиеся активизации работы по УСЗ. В то же время в большинстве представленных концептуальных записок предложения по УСЗ носили неудовлетворительный характер, а основное внимание уделялось главным образом мероприятиям по борьбе с конкретными заболеваниями. Предлагаемые мероприятия были недостаточно целенаправленными в плане отражения целостных и общесистемных подходов.

В качестве общей рекомендации ГТО полагает, что страны должны критически рассматривать вопросы финансирования деятельности по УСЗ при распределении ресурсов программ в случаях, когда это необходимо и целесообразно. ГТО считает, что странам необходимо определить важнейшие лимитирующие факторы в плане УСЗ и предусмотреть в концептуальных записках достаточное финансирование мер по устранению этих факторов.

Стратегические инвестиции в развитие систем здравоохранения могут содействовать максимальному увеличению воздействия мероприятий по борьбе с болезнями и способствовать укреплению устойчивости этой деятельности. Мероприятия как по борьбе с конкретным заболеванием, так и

по комплексному решению проблем здравоохранения в целом должны быть интегрированы в национальную систему (например, увязаны с мерами по охране репродуктивного здоровья, здоровья матерей, новорожденных и детей), иметь согласованные параметры по всем компонентам заболеваний и соответствовать национальному стратегическому плану. ГТО отмечает, что расширение масштабов национальных программ по борьбе с заболеваниями может приводить к элементам неэффективности, связанным с отсутствием скоординированного расширения возможностей системы поставок, а также нерациональным районированием потребностей и деятельности. Помимо решения проблем, связанных с работой систем по борьбе с заболеваниями, можно также предусмотреть выделение средств на развитие информационных систем управления здравоохранением, сетевых систем мониторинга и оценки и других важнейших элементов, характерных для эффективной системы здравоохранения.

Кроме того, если в запросах предусмотрены мероприятия по УСЗ в целях борьбы с конкретным заболеванием (например, усиление лабораторного обеспечения борьбы с туберкулезом), следует подумать о том, как придать таким мероприятиям комплексный и многопрофильный характер с целью добиться более масштабного воздействия и не избежать несогласованных действий по поддержке УСЗ.

ГТО рекомендует Глобальному фонду пересмотреть действующее Руководство по УСЗ в целях дальнейшего стимулирования качественных и целенаправленных инвестиций в УСЗ. Кроме того, ГТО просит партнеров оказывать странам целенаправленную техническую помощь в целях выработки комплексных устойчивых и целостных мер по устранению недостатков систем здравоохранения в борьбе со всеми тремя заболеваниями в соответствии с национальными стратегическими планами соответствующих стран.

В частности, ГТО считает целесообразным рекомендовать пересмотр информационного бюллетеня по УСЗ (опубликованного в марте 2014 года) в целях выработки более подробных методических указаний по поддержке важнейших мероприятий в области УСЗ. Необходимо отразить следующие вопросы:

- обеспечение качества оказываемых услуг, особенно в государствах с неустойчивой обстановкой;
- совершенствование системы направления пациентов к специалистам;
- УСЗ на основе сообществ;
- выделение средств на разработку мер по укреплению систем на основе сообществ и соответствующих показателей;
- сохранение медицинских кадров на уровне сообществ;

- сокращение барьеров, препятствующих доступу к услугам, например, на основе введения страховых полисов и талонов на оплату проезда;
- организация мониторинга и оценки, выходящих за рамки отдельных заболеваний, в целях обеспечения работы общей комплексной информационной системы управления здравоохранением; а также
- совершенствование руководства по привлечению работников и финансирования из частного сектора (например, это касается лицензирования и отчетности предприятий частного сектора, доступа к ресурсам государственного сектора и пр.), а также использование стимулирующего финансирования для активизации инновационной деятельности и привлечения частного сектора. Кроме того, ГТО полагает, что имеются неиспользованные возможности по более полному вовлечению как коммерческих, так и некоммерческих организаций частного сектора.

Глобальному фонду следует дополнительно обратиться с просьбой к ВОЗ довести до сведения СКК и доноров необходимость принятия более масштабных и прямых мер для решения проблем УСЗ и содействия включению в концептуальные записки надлежащих и достаточных ассигнований на финансирование мероприятий по УСЗ. Кроме того, ГТО считает целесообразным разработку единых для всех доноров показателей деятельности по УСЗ.

Следует принимать меры, которые будут стимулировать технических партнеров к взаимодействию с СКК в целях организации диалога с участием заинтересованных сторон для обсуждения проблем, недостатков, пробелов в работе систем здравоохранения и роли каждой из заинтересованных сторон. СКК необходимо выполнить оценку потребностей в инвестициях в целях УСЗ с учетом условий конкретной страны. Для этого СКК должны обеспечить участие в страновом диалоге всех основных участников деятельности по УСЗ. Кандидатам следует представить четкие пояснения, какую роль участие заинтересованных сторон сыграло в принятии решения о распределении ресурсов программ.

Хотя новая модель финансирования позволяет кандидатам представлять отдельные запросы на финансирование различных элементов программ по заболеваниям и УСЗ в разные периоды рассмотрения запросов, ГТО призывает страны по возможности представлять несколько запросов одновременно. Это позволит иметь более четкое представление о потребностях в области УСЗ. Если же это не представляется возможным, в концептуальной записке необходимо представить полную картину выделяемого финансирования и осуществления мероприятий, особенно в части финансирования мероприятий по УСЗ за счет средств других доноров.

Даже если в концептуальной записке не содержится запрос на финансирование мероприятий по УСЗ, ГТО просит кандидатов представлять информацию о национальной системе здравоохранения на

основе целостного подхода и давать пояснения о том, как организована работа по УСЗ, что позволит ГТО более точно оценивать представляемые предложения по инвестициям. ГТО обращает внимание кандидатов на необходимость учета наращивания масштабов деятельности по УСЗ при увеличении масштабов работы по борьбе с заболеваниями. Если в этой работе имеются пробелы (например, в управлении цепочками закупок и снабжения или в информационных системах управления здравоохранением), кандидаты должны представить сведения о том, кто и как будет решать эти проблемы.

6. Основные затронутые группы населения, права человека и гендерная проблематика

Что касается отражения в концептуальных записках мероприятий в интересах основных затронутых групп населения, вопросов, касающихся прав человека, и вопросов гендерной проблематики, в ходе их рассмотрения ГТО основное внимание уделяла соблюдению прав человека, оказания помощи мужчинам, имеющим половые контакты с мужчинами, и лицам, употребляющим инъекционные наркотики, а также вопросам справедливого доступа к медицинской помощи в рамках деятельности по борьбе с тремя заболеваниями. В концептуальных записках, в которых эти вопросы рассматривались, уделялось недостаточно внимания женщинам, половыми партнерами которых являются мужчины, имеющие половые контакты с мужчинами, а эта группа также должна быть учтена для разработки программ для мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами. Кроме того, ГТО призывает кандидатов, как и прежде, включать женщин, которые имеют половые связи с мужчинами, употребляющими инъекционные наркотики, в программы для мужчин указанной группы.

В нескольких концептуальных записках по малярии были точно определены проблемы, связанные с соблюдением прав человека и с основными затронутыми группами населения, а также были предусмотрены мероприятия по реальному решению проблем уязвимости этих групп. В то же время ГТО отмечает, что кандидаты уделяли меньше внимания гендерным вопросам, проблемам гендерного насилия, защите прав женщин и девочек; эти вопросы затрагивались практически только в концептуальных записках по ВИЧ.

В других концептуальных записках были предусмотрены меры, связанные с важнейшими факторами, содействующими соблюдению прав человека и интересов основных затронутых групп населения, но зачастую на эти цели не были предусмотрены бюджеты; в прочих концептуальных записках проблемные вопросы были сформулированы верно, но вне связи с основными затронутыми группами населения и необходимыми мерами. Любые вопросы прав человека и гендерные проблемы, относящиеся к программам, должны быть отражены и решаться с принятием твердых и конкретных мер, если они затрудняют реализацию предлагаемых программ или оказывают негативное влияние на возможность их успешного осуществления.

ГТО считает необходимым подчеркнуть, что мероприятия, связанные с обеспечением социальных прав и прав человека в отношении основных затронутых групп населения не должны оставаться без внимания при проведении чисто биомедицинских мероприятий. СКК должны анализировать роль обоих подходов в целях обеспечения направленности мероприятий на защиту интересов основных затронутых групп населения.

Репродуктивное здоровье, здоровье матерей, новорожденных и детей

ГТО отмечает, что в рассмотренных концептуальных записках предлагается только ограниченное количество вертикально интегрированных программных мер по защите репродуктивного здоровья, здоровья матерей, новорожденных и детей (РЗМНД). ГТО рекомендует кандидатам тщательно продумывать мероприятия во взаимосвязи с вопросами планирования семьи, материнской смертности, смертности новорожденных и проблемами питания.

Гендерное насилие

Ни в одной из рассмотренных концептуальных записок не были затронуты проблемы гендерного насилия, не были предложены структурные мероприятия по решению вопросов гендерного равенства, а также предотвращения насилия и реагирования на случаи насилия.

ГТО отмечает отсутствие мероприятий по изменению социальных норм. Основное внимание кандидаты уделили мероприятиям биомедицинского характера и не придавали достаточного значения мероприятиям по защите социальных прав и прав человека.

ЗАМЕЧАНИЯ ДЛЯ ПРАВЛЕНИЯ И СЕКРЕТАРИАТА ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

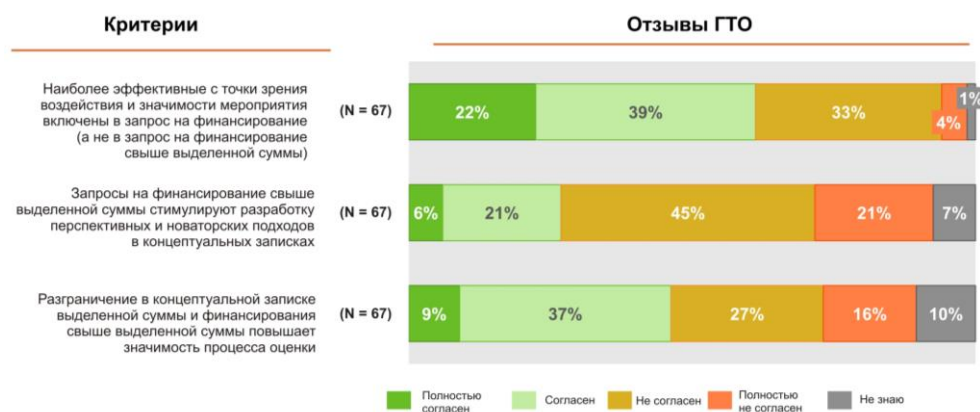
В ходе всей процедуры рассмотрения концептуальных записок ГТО отмечала темы, которые заслуживают дополнительного внимания и обсуждения в Секретариате и на уровне Правления.

1. Пересмотр системы стимулирующего финансирования

ГТО полагает, что стимулирующее финансирование не обеспечивает достижения желаемых результатов, а, скорее, создает дополнительную нагрузку для стран, Секретариата и ГТО; эти замечания возникли при рассмотрении концептуальных записок в рамках 1-го периода и подтвердились во 2-м периоде. ГТО рекомендует Правлению ликвидировать стимулирующее финансирование и вместо этого выделять дополнительные ресурсы странам, которые нуждаются в них больше всего для спасения человеческих жизней. Данная рекомендация увязана с рекомендациями по методике выделения средств.

В ходе опроса, проведенного членами ГТО в рамках обоих периодов оценки (см. Диаграмму 2), 37% опрошенных ответили, что не согласны или полностью не согласны с тем, что наиболее результативные и наиболее ценные мероприятия указываются в запросах на финансирование в рамках выделенной суммы, а не в запросах на финансирование сверх выделенной суммы. Члены ГТО интересовались, включают ли некоторые страны элементы базовых программ в запросы на финансирование сверх выделенной суммы в целях усиления аргументов в пользу выделения стимулирующего финансирования. Кроме того, 66% респондентов считают, что запросы на финансирование сверх выделенной суммы не способствуют включению в концептуальные записки амбициозных и инновационных идей; 43% опрошенных ответили, что не согласны или полностью не согласны с тем, что разграничение в концептуальных записках выделенной суммы и финансирования свыше выделенной суммы повышает значимость процесса оценки.

Диаграмма 2. Результаты опроса ГТО в отношении запросов на финансирование



ГТО отмечает, что в рамках 1-го периода страны, отвечающие критериям для получения стимулирующего финансирования, зачастую представляли концептуальные записки, в меньшей степени соответствовавшие стратегическим задачам и менее убедительные по содержанию. Возможно, это связано с тем, что они считали выделенную им сумму окончательной. Многие страны действовали «в обычном порядке», рассчитывая на то, что им удастся обеспечить реализацию основных программ за счет стимулирующего финансирования, не указывали приоритетность предлагаемых мероприятий и не пытались их усовершенствовать на основе анализа эпидемиологических и оперативных данных. Это подрывает назначение новой модели финансирования, состоящее в использовании более стратегического подхода к инвестированию в условиях ограниченности ресурсов в целях максимального сокращения заболеваемости.

Как в 1-м, так и в 2-м периоде оценки ГТО отмечала, что возможность стимулирующего финансирования побуждает стремление получить дополнительное финансирование, показывая выигрышные элементы основных программ в запросах на финансирование сверх выделенной суммы. В результате большее число концептуальных записок было отправлено на доработку, что привело к дополнительной нагрузке на СКК, страновые команды и ГТО. По-видимому, наличие возможности получения финансирования сверх выделенной суммы подрывает способность страны определить реальную приоритетность мероприятий, так как выбор мероприятий в принципе должен осуществляться в рамках установленной ограниченной суммы выделенных средств на их финансирование. Это требует изменения в мышлении по сравнению с моделью на основе раундов, поскольку теперь следует исходить из ограниченного объема ресурсов, выделяемого каждой стране.

Кроме того, поскольку стимулирующее финансирование распределяется среди определенного круга стран на конкурсной основе и поскольку многим странам отвечающим критериям для получения стимулирующего финансирования, было предложено доработать их концептуальные записки, ГТО не имела

возможности принять решение о выделении стимулирующего финансирования в рамках 1-го периода. Это приводит к задержкам, и в результате страны, представившие сведения, в достаточной степени отражающие стратегическую приоритетность мероприятий, не могут продолжить работу по финансовому и оперативному планированию своей деятельности.

ГТО представила рекомендации о выделении стимулирующего финансирования в рамках 2-го периода оценки, в том числе и по финансированию сверх выделенной суммы по запросам в концептуальных записках, представленных в рамках предыдущих периодов оценки.

После определения приоритетности мероприятий в запросах на финансирование сверх выделенной суммы в рекомендациях ГТО в отношении стимулирующего финансирования были озвучены и такие факторы, как потенциальная возможность увеличения объемов финансирования из отечественных источников, потенциальные показатели воздействия и результаты прошлых периодов. Поскольку для многих стран выделенные суммы оказались недостаточными для финансирования всех важнейших программ, от которых зависела жизнь людей, решения о выделении стимулирующего финансирования принимались с учетом потребностей стран в ликвидации имеющихся дефицитов по программам и их возможностей эффективно использовать дополнительные средства.

Судя по некоторым признакам, разработка запросов на финансирование в пределах выделенной суммы и сверх выделенной суммы создает избыточную нагрузку на страны, в результате чего некоторые из кандидатов не представили запросы на финансирование сверх выделенной суммы.

Система стимулирующего финансирования не способствует принятию стратегических инвестиционных решений, направленных на достижение реального воздействия по всем направлениям деятельности. Ничто не указывает на то, что стимулирующее финансирование способствует выработке новаторских, творческих подходов; скорее, оно используется для ликвидации дефицитов средств на оказание основных услуг. Кроме того, ГТО пришла к выводу, что рекомендации в отношении стимулирующего финансирования не способствуют принятию стратегических инвестиционных решений, направленных на достижение реального воздействия по всем направлениям деятельности, так как сумма средств стимулирующего финансирования и количество претендентов в рамках данного периода оценки зависят от количества компонентов заболеваний, отвечающих критериям для получения стимулирующего финансирования, которые были заявлены в рамках данного периода оценки; таким образом, вся система стимулирующего финансирования носит произвольный характер.

Поэтому на рекомендации ГТО о выделении стимулирующего финансирования в значительной степени влияла необходимость «латания прорех» в финансировании основных программ, от которых зависит жизнь людей, так как стране выделялось меньше средств, чем было рассчитано по формуле.

ГТО рекомендует Правлению ликвидировать систему стимулирующего финансирования, а вместо нее выделять определенные дополнительные суммы денежных средств в распоряжение стран с высоким уровнем бремени болезней, которые представят убедительные доказательства дефицита финансирования и потенциала для достижения реального воздействия.

Тем не менее, пока стимулирующее финансирование будет оставаться важнейшим элементом новой модели финансирования, необходимо обеспечить претворение рекомендаций ГТО в отношении стимулирующего финансирования в планирование бюджетов, выделение и исполнение грантов, с документальным оформлением результатов в качестве постоянного процесса приобретения опыта.

Наконец, ГТО отмечает возможность нежелательных последствий в отношении не обеспеченных финансированием качественных запросов, особенно ввиду того, что нереалистичные ожидания в отношении выделения ресурсов способны ослабить работу по привлечению национальных ресурсов, что негативно отразится на стремлении страны к активному поиску и привлечению средств других доноров.

2. Пересмотр методики выделения ресурсов

ГТО рекомендует пересмотреть действующую методику выделения ресурсов в период следующего пополнения средств, поскольку в результате ее применения страны с относительно низкими показателями темпов снижения смертности получают непропорционально большие объемы финансирования.

ГТО отмечает, что особенно ярким примером является выделение средств на борьбу с малярией, когда страны с низкими уровнями смертности получают значительные объемы финансирования, а странам с высокими уровнями смертности выделяются такие суммы, которые не дают им возможности обеспечить осуществление самых необходимых программ. Секретариату следует рассмотреть вопрос об использовании более свежих данных по малярии в ходе последующих распределений средств. При выделении средств на 2014-2016 годы Секретариат использовал данные за 2000 год, сформированные в основном по количеству зарегистрированных пациентов, что может приводить к завышению показателей реального бремени малярии. В частности, в отношении неафриканских стран это, по-видимому, приводило к выделению средств, которые не соответствовали реальным мировым показателям бремени данного заболевания.

Успешные меры по снижению заболеваемости или ликвидации заболеваний за последние 10 лет означают, что суммы средств, выделяемые отчасти с учетом сумм, которые выделялись в прошлом, а отчасти – исходя из устаревших данных о бремени болезней, возможно, уже не отражают потребности в выделении средств на наиболее стратегически важные направления, если целью Глобального фонда является снижение смертности и заболеваемости, а не искоренение той или иной болезни.

ГТО обращается к Правлению и Комитету по стратегии, инвестициям и воздействию с просьбой разъяснить цель Глобального фонда. Если целью деятельности Глобального фонда является спасение максимального числа человеческих жизней, то, по мнению ГТО, Правлению следует подумать о пересмотре методики выделения ресурсов уже на следующий период пополнения средств.

3. Продолжение взаимодействия со страновыми командами

ГТО высоко оценивает роль страновых команд во внедрении новой модели финансирования и отмечает важное значение активизации взаимодействия страновых команд с СКК, что, по мнению ГТО, играет важнейшую роль в процессе принятия решений. В то же время ГТО отмечал в рамках 1-го периода оценки, что более активное участие страновых команд в подготовке концептуальных записок, возможно, привело к тому, что некоторые из страновых команд отстаивали интересы кандидатов. ГТО обратилась к страновым командам с указанием не заниматься выработкой рекомендаций по техническим вопросам, а сосредоточиться на объективном критическом анализе процесса подготовки концептуальных записок и условий данной страны.

ГТО пришла к выводу, что оценочные листы грантов, представленные в 1-й период оценки, содержали слишком много технических заключений, в отличие от прежних информационных записок страновых команд, которые ГТО считала чрезвычайно полезными. После завершения 1-го периода оценки Секретариат пересмотрел руководство по разработке оценочных листов грантов и в рамках 2-го периода оценки представил вместо него информационные записки Секретариата.

ГТО считает этот новый документ весьма полезным и высоко оценивает роль Секретариата в существенном улучшении качества представляемых исходных данных по сравнению с предыдущими периодами оценки. ГТО высоко оценивает уровень знаний специалистов страновых команд, а также их стремление предоставлять информацию с нейтральных позиций. В информационных записках Секретариата содержалась четко структурированная информация по общей обстановке и политической ситуации в стране в связи с запросом кандидата на финансирование. Для будущих периодов оценки ГТО считает целесообразным сделать информационные записки более сжатыми, включать в них краткое резюме, а также информацию о выполненном страновой командой анализе бюджета, который должен быть более детальным и включать расходы на управление программами и накладные расходы.

4. Разработка переходной стратегии для стран (стратегии непрерывного развития)

ГТО признает необходимость выработки переходной стратегии, которая позволит странам постепенно перейти на финансирование мер по борьбе с тремя заболеваниями и по укреплению систем здравоохранения за счет

национальных ресурсов. В связи с этим нынешний трехлетний переходный период финансирования может казаться для некоторых стран недостаточным для отказа от поддержки Глобального фонда. ГТО наметила ряд направлений, которые следует продумать заблаговременно в целях обеспечения устойчивости реализуемых программ и прочности достигнутых успехов.

В отношении борьбы с ВИЧ и туберкулезом ГТО предлагает организовать привлечение организаций сообществ на основе договоров с государственными органами к оказанию услуг основным затронутым группам населения, подверженным особому риску. В настоящее время Глобальный фонд оказывает помощь многим организациям на основе сообществ, которые зачастую имеют уникальные возможности по проведению профилактической работы. Ввиду нежелания многих правительств финансировать деятельность таких организаций Глобальному фонду следует поддерживать разработку прочных национальных механизмов для финансирования участия организаций гражданского общества в исполнении грантов в странах, которые пока не могут перейти на финансирование за счет национальных ресурсов, в целях защиты долгосрочных интересов основных затронутых групп населения. Как отмечалось выше, ускорению создания таких механизмов могли бы способствовать такие меры, как изменение критериев в отношении софинансирования и готовности платить, а также введение требований о совместном исполнении грантов государственными органами и организациями гражданского общества.

В отношении борьбы туберкулезом ГТО выразила обеспокоенность в отношении того, каким образом высокая стоимость лекарств и диагностики ТБ с МЛУ отразится на способности стран к переходу на собственное финансирование. Для смягчения этого риска, по мнению ГТО, Глобальный фонд должен содействовать заблаговременному планированию обеспечения стабильных поставок лекарств для лечения ТБ с МЛУ и заблаговременному решению вопросов интеллектуальной собственности в целях создания конкурентного рынка. В дальнейшем можно провести работу с техническими партнерами в целях снижения цен на лекарства для лечения ТБ с МЛУ и оборудование на основе GeneXpert.

В отношении борьбы с малярией ГТО выразила обеспокоенность по поводу массового расширения доступа к сеткам, обработанным инсектицидом длительного действия (СОИДД), при отсутствии руководящих указаний о действиях в районах предварительной ликвидации малярии. В борьбе с малярией достигнуты значительные успехи, но показатели передачи малярии меняются и страны нуждаются в помощи в деле пересмотра приоритетности программ с учетом этих успехов. ГТО считает, что Глобальному фонду следует поручить техническим партнерам разработку руководства по вариантам финансирования устойчивых мер по борьбе с малярией (например, приобретение лекарств по договорным ценам, схемы совместного финансирования, социальный маркетинг). Кроме того, очевидно, что некоторые страны добиваются значительных успехов на пути ликвидации малярии, тогда как их соседям этого не удается. Поэтому странам следует подумать о включении в страновые гранты мер по реализации региональных подходов в рамках формирования стратегии поэтапного отказа от стороннего

финансирования в масштабах региона, с тем чтобы не ставить под угрозу достигнутые успехи. Кроме того, в рамках стратегии отказа от стороннего финансирования необходимо обеспечить контроль за работой важнейших систем эпиднадзора и реагирования.

Исходя из вышеизложенного, ГТО рекомендует Глобальному фонду стимулировать работу по планированию постепенного отказа от внешнего финансирования в рамках исполнения грантов переходного периода. Глобальному фонду следует разработать четкую переходную стратегию для стран, находящихся на этапе ликвидации малярии, в том числе содействовать этим странам в разработке собственных национальных стратегий и в обмене передовым опытом.

Кроме того, ГТО отмечает, что в настоящее время Секретариат не имеет четкой политики в отношении постепенного перехода стран с низким уровнем эпидемиологического бремени из системы финансовой поддержки со стороны Глобального фонда на государственные и/или иные источники финансирования. По мере того как страны, традиционно получавшие средства Фонда на борьбу с определенными заболеваниями, приближаются к их ликвидации, ГТО призывает Секретариат перенаправлять соответствующие ресурсы в страны, в которых еще сохраняется большая эпидемиологическая нагрузка и которые могут наглядно доказать нехватку финансовых ресурсов. В условиях этих перемен правительства стран с низким бременем должны иметь план обеспечения бесперебойного финансирования важнейших программ, которые требуются для сохранения успехов, достигнутых с помощью грантов Глобального фонда.

ГТО полагает, что Секретариату следует разработать четкую политику в отношении переходного финансирования, включая требование к странам, находящимся на этапе ликвидации заболеваний, в своих концептуальных записках представлять сведения о принимаемых их правительствами мерах по сокращению использования средств Глобального фонда при сохранении снижения показателей заболеваемости и смертности. Что касается деятельности технических партнеров в этой области, ГТО предлагает им разработать руководящие указания по сокращению масштабов деятельности, если это оправдано с учетом изменений эпидемиологической обстановки.

5. Рассмотрение возможности взаимодействия с субнациональными органами крупных стран

Что касается общего подхода Глобального фонда к инвестиционным решениям и с учетом приоритетного внимания к финансированию мероприятий, обеспечивающих максимальное воздействие, очевидно, что Глобальному фонду следует разработать стратегии в отношении конкретных стран в целях реализации дифференцированного подхода к эффективному решению проблем в крупных странах с федеральной структурой.

ГТО полагает, что Глобальному фонду следует выполнить анализ вариантов взаимодействия с местными органами крупных стран с децентрализованной

структурой управления с учетом особенностей отдельных стран и бремени заболеваний, системы политической власти, национальной структуры и политики, позиций стран по вопросам взаимодействия с местными органами, эффективности реализации программ и возможных затрат для Секретариата.

Один из возможных подходов – проведение прямых переговоров с субнациональными органами власти в странах, где региональные субъекты обладают относительной самостоятельностью, имеют бюджетные полномочия и возможности. При этом необходимо учитывать особенности конкретных стран и документально фиксировать различия в подходах, что позволит выработать эффективную практику и опыт на основе фактических данных для дальнейшего распространения и принятия решений о финансировании. Такой подход может содействовать децентрализации схем исполнения грантов, что позволит упростить эти схемы и сократить число уровней согласования в крупных странах.

ГТО отмечает, что необходимо также учитывать возможные последствия для практической деятельности, поскольку главным для крупных стран является эффективное расходование средств грантов, а не то, с каким органом подписано соглашение о выделении гранта.

6. Усиление поддержки государств с неустойчивой обстановкой (в целях обеспечения непрерывного развития)

ГТО отметила, что недостатки потенциала страны, по-видимому, отражаются и в подготовке недостаточно убедительных концептуальных записок, что приводит к разработке некачественных программ. Исходя из этих данных, ГТО сформулировала вывод о необходимости выработки Глобальным фондом особого подхода к взаимодействию с государствами с неустойчивой обстановкой. ГТО рекомендует следующее:

- Глобальному фонду следует разработать гибкую схему распределения ресурсов программ для страны в целях достижения максимальных результатов на всех направлениях деятельности;
- Глобальному фонду следует проявлять дифференцированный подход к различным государствам с неустойчивой обстановкой. Такой двойственный подход, предусматривающий финансирование в целях развития и чрезвычайное финансирование, требует более тонких подходов к выделению средств государствам с неустойчивой обстановкой, например:
 - меры по укреплению систем здравоохранения в странах, где эти системы неэффективны или вообще отсутствуют;
 - гибкость, позволяющая перенаправлять средства на финансирование других мероприятий с учетом резких изменений обстановки в стране; а также

- варианты продолжения лечения пациентов и определение момента, когда следует прекратить финансирование в странах, страдающих от войны, вынужденного перемещения населения или вторжения на их территорию.
- в целях недопущения формирования вертикальной системы здравоохранения ГТО следует содействовать вложению средств в различные элементы этой системы, а не только исключительно в рамках программ по борьбе с тремя заболеваниями; а также.
- Глобальному фонду следует извлекать опыт из деятельности «чрезвычайного фонда» и потенциально содействовать расширению его использования в соответствии с международной передовой практикой в области соблюдения прав перемещенных лиц.

По итогам рассмотрения концептуальных записок от государств с неустойчивой обстановкой очевидно, что Глобальный фонд должен действовать через партнерские организации в целях обеспечения организации медицинского обслуживания.

7. Рассмотрение альтернативных моделей вложения средств

В рамках 2-го периода оценки ГТО рассмотрела две концептуальные записки, составленные на основе модели финансирования, ориентированного на конкретные результаты. Замечания ГТО в отношении различных моделей вложения средств основаны на итогах рассмотрения этих записок и других концептуальных записок, которые были представлены в рамках предыдущих периодов оценки, а также на содержании доклада Секретариата. Финансирование, ориентированное на конкретные результаты, является формирующейся моделью финансирования, в основе которой лежит дифференцированный подход.

ГТО полагает, что перспективные цели и задачи Глобального фонда в части финансирования, ориентированного на конкретные результаты, ясны и заслуживают поддержки. Такими целями и задачами являются улучшение результатов и показателей эффективности, упрощение порядка исполнения грантов, укрепление систем здравоохранения, а также стимулирование увеличения воздействия в целях наиболее эффективного расходования средств.

Однако ГТО обеспокоена тем, что одновременно в экспериментальном порядке используется слишком много моделей в условиях отсутствия комплексного моделирования и понимания всеми заинтересованными сторонами. ГТО рекомендует на этапе экспериментального применения каждой модели уделять больше времени ее оценке, проработке и анализу опыта применения.

Кроме того, ГТО отметила потенциальные риски, связанные с использованием таких моделей. Поскольку средства Глобального фонда будут являться частью более крупных фондов других доноров, возможности Глобального фонда в

плане влияния на других партнеров будут ограничены. Кроме того, ожидаемые результаты, возможно, не будут достигнуты, если другие партнеры не будут соблюдать своих обязательств, а это окажет негативное воздействие на прямые результаты.

Крайне важно, чтобы соответствующие целевые и контрольные показатели, а также механизмы, увязывающие перечисление средств с достижением целевых показателей, были согласованы с учетом резервов на случай неблагоприятных обстоятельств и воздействия внешних факторов, не зависящих от организации-исполнителя.

ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПИСЕМ О НАМЕРЕНИИ ПРЕДСТАВИТЬ ЗАПРОС

ГТО рассмотрела все 42 региональных письма о намерении представить запрос, соответствующие требованиям, которые были представлены в Секретариат. Ее рекомендации были направлены в Комитет по утверждению грантов (КУГ). В данном докладе сведения об окончательных результатах их рассмотрения не представлены.

В ходе обзора ГТО отметила ряд направлений улучшения работы нынешних и будущих региональных кандидатов, Глобального фонда и других сторон. Эти замечания и рекомендации представлены в настоящем разделе.

1. Характеристика качества писем о намерении представить запрос

ГТО отметила ряд параметров грамотно составленного письма о намерении представить запрос. Будущим кандидатам следует учитывать эти параметры.

- В письме о намерении представить запрос региональная деятельность должна быть скоординирована с учетом дополняющего характера и синергии со страновой деятельностью, а также необходимости обеспечения субсидиарности (оказания услуг на местном уровне).
- В письмах о намерении представить запрос должны содержаться ссылки на ранее выполненные оценки и экспертизы, сведения об извлеченных уроках с обоснованием необходимости продолжения, расширения и/или переориентации мероприятий.
- Нередко сложный характер мероприятий предъявляет основному реципиенту требования по обеспечению взаимодействия и организации работ в региональном масштабе.
- В письме о намерении представить запрос должны содержаться сведения, подтверждающие оправданность претензий кандидата на исполнение предполагаемой роли в глазах заинтересованных сторон в данной стране.
- В письмо о намерении представить запрос должны быть включены четкие и подлежащие учету цели и долгосрочные результаты, обеспечивающие ликвидацию имеющихся пробелов и усиление воздействия деятельности по борьбе с заболеваниями. Они должны быть согласованы со страновыми программами и региональной стратегией Глобального фонда и по возможности обеспечивать эффективное использование других инвестиций Глобального фонда и внутренних средств.

ГТО рекомендует кандидатам более четко излагать в своих письмах о намерении представить запрос основания для реализации их предложений в региональном масштабе. Примеры убедительных оснований:

- систематическая неспособность или нежелание государства обеспечить оказание определенных услуг или признать потребность в таких услугах;
- деликатные вопросы (например, юридические вопросы или вопросы, касающиеся потенциала), связанные с основными затронутыми группами населения, мерами политики или информационно-пропагандистской работой;
- особые виды услуг, которые более рационально оказывать на региональном уровне, например технические услуги, оказываемые региональной контрольной лабораторией;
- проблемы, связанные с перемещением населения (наличие беженцев, внутренне перемещенных лиц, мигрантов), и трансграничные проблемы со ссылкой на международные правила ВОЗ по вопросам здравоохранения);
- эффективное управления знаниями;
- возможность обеспечить на региональном уровне расширение прав и возможностей основных затронутых групп населения, находящихся в маргинализованном положении в своих странах и;
- возможность обеспечить ликвидацию малярии в регионе.

2. Рекомендации по пересмотру критериев

В будущих письмах о намерении представить запрос необходимо указывать сведения о результативности, воздействии и уроках, извлеченных из опыта осуществления прошлых программ, что позволит получить более полное представление о возможностях кандидата по осуществлению предполагаемой деятельности. Однако ГТО признает важность того, чтобы письма о намерении представить запрос были краткими и простыми по форме; это позволит кандидатам не тратить слишком много усилий на их подготовку.

ГТО предлагает Глобальному фонду дополнительно рассмотреть вопрос о способах «вынашивания» стратегических инициатив для регионов, особенно с учетом того, что организации, занимающиеся решением деликатных культурных или юридических вопросов на региональном уровне, состоят из представителей уязвимых групп населения и зачастую имеют более ограниченные возможности. Поэтому данная работа может потребовать партнерского взаимодействия с более мощными группами, находящимися за пределами данного региона, или выделения «гранта на обучение» для перспективных, интенсивно действующих и активных организаций гражданского общества, которые обладают ограниченным потенциалом по организации или осуществлению работ. Например, сначала можно выделить грант на создание потенциала организации, а затем грант на реализацию проекта (с использованием созданного потенциала).

3. Некоторые соображения по процедуре оценки

Первый период рассмотрения региональных писем о намерении представить запрос в рамках новой модели финансирования будет способствовать накоплению опыта. ГТО может сыграть важную роль в рассмотрении писем о намерении представить запрос. Полагаем, что Секретариату следует провести предварительный анализ писем на предмет соответствия предъявляемым требованиям для передачи их на рассмотрение в ГТО и подготовить краткую информационную записку с указанием необходимых сведений общего характера, в том числе о прошлых аналогичных региональных инициативах, о грантах, ранее выделенных основным реципиентам и субреципиентам, упоминаемым в письме о намерении представить запрос, о результативности их работы и ее комплементарном характере по отношению к текущим национальным мероприятиям. Если Секретариатом выполнена оценка писем о намерении представить запрос, желательно, чтобы ее результаты были обнародованы только после выполнения оценки ГТО. ГТО считает целесообразным осуществление тесного взаимодействия с Секретариатом по дальнейшей доработке процедуры и критериев оценки.

ЧАСТЬ 2. ПРОЦЕДУРА ОЦЕНКИ

В данном разделе представлена обзорная информация о составе ГТО, а также о концепции и критериях, которые применялись в ходе процедуры оценки.

СОСТАВ ГТО

В порядке подготовки к рассмотрению запросов в рамках новой модели финансирования в 2013 году был расширен состав потенциальных участников ГТО, что позволило привлечь специалистов, обладающих квалификацией и опытом работы на различных направлениях деятельности по борьбе с тремя заболеваниями и комплексной деятельности по УСЗ, и теперь руководство ГТО имеет возможность привлекать этих специалистов к рассмотрению запросов на финансирование.

По итогам тщательного анализа потребностей в специалистах для оценки запросов Председатель и двое заместителей Председателя ГТО определили состав ГТО на 2014 год в количестве 55 человек. Из 58 членов ГТО 33 работали в прошлом периоде, а 25 членов являются вновь назначенными.

При отборе членов ГТО учитывались следующие соображения:

- необходимость привлечь специалистов из разных областей с учетом разнообразного характера запросов, ожидаемых в 2014 году;
- наличие специалистов, имеющих опыт работы в разных странах и регионах и представляющих разные страны и регионы;
- необходимость обеспечения сбалансированного гендерного состава;
- владение языками;
- возможность участия в оценке запросов хотя бы в рамках двух периодов оценки в течение года; и
- важность сохранения единых подходов при проведении оценок на основе постепенной замены давно работающих членов ГТО и привлечения новых.

В работе ГТО по оценке запросов в июне 2014 года участвовали 40 специалистов, включая Председателя и двух заместителей Председателя. В заседаниях ГТО в июле 2014 года участвовали 38 специалистов. В состав ГТО входят специалисты по ВИЧ/СПИДу, туберкулезу и малярии, а также специалисты широкого профиля по системам здравоохранения и вопросам развития, в том числе в таких областях, как финансирование здравоохранения, служебная этика, соблюдение прав человека, гендерные вопросы и управление цепочками поставок.

СВЕДЕНИЯ О ЗАСЕДАНИЯХ ГТО

На заседаниях ГТО в период с 15 по 19 июня 2014 года были рассмотрены 10 концептуальных записок и 42 региональных письма о намерении представить запрос. На заседаниях в период с 27 июля по 1 августа 2014 года были рассмотрены 22 концептуальные записки, представленные в рамках 2-го периода оценки.

На первом заседании ГТО в рамках перехода к новой модели финансирования также планировалось провести совещание для обсуждения внутренних вопросов ГТО и ознакомления всех 55 членов ГТО с изменениями в процедурах оценки запросов в рамках новой модели финансирования. Однако в последний момент количество представленных в рамках 1-го периода оценки концептуальных записок существенно увеличилось, в связи с чем были внесены изменения и коррективы в численный состав ГТО и организацию заседаний.

ГТО понимает, что возможность переноса рассмотрения концептуальных записок на следующий период оценки, возможно, является преимуществом, которое связано с более гибким характером модели финансирования, что соответствует страновым циклам. Не исключено, что кандидаты, пользуясь тем, что в течение года существуют несколько периодов оценки запросов, уделяют больше времени подготовке концептуальных записок, направляемых на рассмотрение в ГТО. Однако если решение о переносе принимается незадолго до заседания ГТО, это крайне негативно сказывается на возможности планирования процесса оценки.

ГТО понимает, что Секретариат принял меры по более точному прогнозированию объемов работы в целях сведения к минимуму случаев отмены оценки заявок и издержек, связанных с внесением изменений незадолго до начала заседаний. Более точное прогнозирование позволит ГТО обеспечить участие в заседаниях необходимых специалистов и организовывать сами заседания каждого периода с учетом возникших потребностей.

В порядке подготовки членов ГТО – как новых, так и продолжающих работать – к деятельности по оценке концептуальных записок незадолго до заседаний по оценке запросов Секретариат организовал два однотипных дистанционных совещания-семинара в целях доведения до членов ГТО сведений о принципах и стратегии Глобального фонда, о новой модели финансирования и процедурах оценки запросов в ГТО, о средствах и ожидаемых результатах оценки. В первый день 1-го периода оценки состоялись дополнительные инструктивные совещания, на которых эти темы были рассмотрены более подробно.

Как и в рамках ранее состоявшихся заседаний по оценке запросов, на заседания были приглашены технические партнеры – специалисты по ВИЧ, ТБ и малярии – в целях представления ГТО необходимой информации и участия в обсуждениях заранее совместно согласованных тем. На этих заседаниях

специалисты представляют обновленную информацию о произошедших в последнее время изменениях в области глобальной политики и стратегии, а также обсуждают руководящие указания для кандидатов. ГТО отмечает, что представляемая информация по специализированным вопросам по-прежнему играет важную роль в качестве основы для оценки концептуальных записок в ГТО. Особое значение для ГТО представляет возможность диалога с техническими партнерами, а также ознакомление с информацией о консультациях, которые были предоставлены странам в процессе подготовки концептуальных записок.

Как и в рамках ранее проведенных ГТО оценок, Секретариат представлял информацию конкретных страновых команд в виде информационных записок Секретариата. В них излагались итоги выполненной страновой командой анализа концептуальной записки, а также, в случае необходимости, – дополнительные сведения об условиях и особенностях, которые не были отражены в документации кандидатов. В дополнение к этой информации, по просьбе страновых команд или ГТО, в обсуждении принимали участие представители страновых команд.

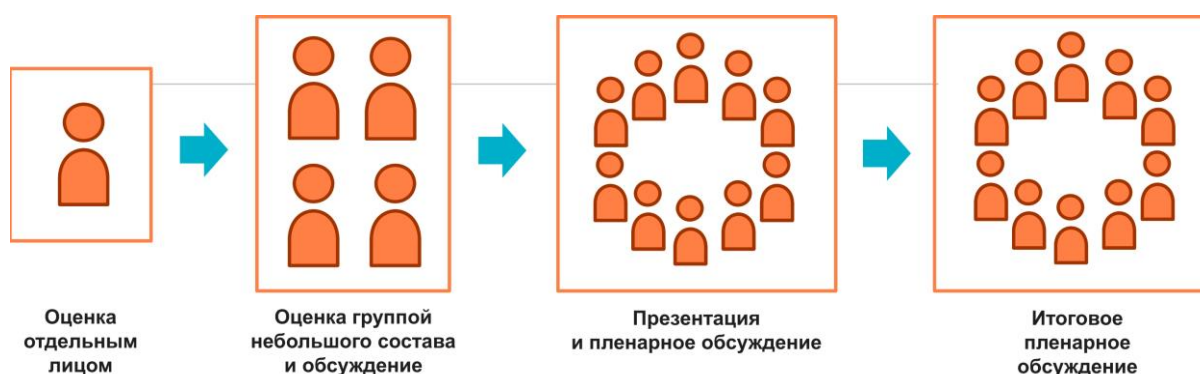
Сразу же по завершении июньского заседания сотрудники Секретариата и технические партнеры были приглашены на совещание по подведению итогов, которое состоялось 20 июня. На нем руководство ГТО представило основные выводы, рекомендации и извлеченные уроки, которые изложены в настоящем докладе. Аналогичное совещание состоялось по завершении июльского заседания ГТО. Цель совещания состояла в информировании Секретариата и партнеров об общих выводах и замечаниях ГТО до опубликования настоящего доклада.

Кроме того, Председатель и один из заместителей Председателя ГТО провели совещание по подведению итогов оценки запросов на заседании Правления Комитета по стратегии, инвестициям и воздействию (КСИВ), которое состоялось 23 июня 2014 года по завершении июньского заседания ГТО, и заместитель Председателя ГТО принял участие в состоявшихся на той же неделе дальнейших обсуждениях. В ходе оценки запросов были выявлены несколько фундаментальных вопросов стратегии, по которым необходимо выработать руководящие указания Правления и КСИВ в целях формирования рамочной концепции для работы ГТО по оценке запросов и подготовке рекомендаций.

МЕТОДИКА РАССМОТРЕНИЯ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ЗАПИСОК

Запросы для рассмотрения были предоставлены членам ГТО заблаговременно, так что они имели возможность рассмотреть их в индивидуальном порядке до начала заседаний ГТО.

Диаграмма 3. Процедура рассмотрения запросов в ГТО



Основные элементы процедуры рассмотрения запросов в ГТО

1. Рассмотрение концептуальных записок в рабочих группах узкого состава (с участием не менее двух специалистов по заболеваниям и двух межсекторальных специалистов). В рабочую группу узкого состава по рассмотрению концептуальных записок по туберкулезу и ВИЧ входили специалисты по туберкулезу и ВИЧ, а также межсекторальные специалисты.
2. Взаимодействие со страновыми командами Секретариата в форме последующих ответов на вопросы в письменном виде через Департамент по доступу к финансированию; при необходимости проводились дистанционные и очные обсуждения с представителями страновых команд.
3. Разработка предварительных рекомендаций в рабочих группах узкого состава перед их вынесением на ежедневные пленарные заседания ГТО.
4. Утверждение рекомендаций ГТО по вопросам финансирования утверждались на ежедневных пленарных заседаниях ГТО, в ходе которых осуществлялось согласование итогов оценок, рекомендаций и содержания формуляров ГТО с итогами рассмотрения концептуальных записок.
5. Проведение заключительного пленарного заседания ГТО для обсуждения процесса рассмотрения концептуальных записок в целом, обеспечения согласованности выводов, а также формулирования извлеченных уроков, выработки рекомендаций по процедуре представления и рассмотрения запросов.

6. Предоставление практически окончательных вариантов формуляров с итогами оценки и рекомендациями каждой страновой команде после заседания для рассмотрения технических вопросов и запросов на предоставление пояснений. Целью данной процедуры является не внесение изменений, получение разъяснений или изменение результатов оценки в рамках ГТО, а обеспечение ясности и обоснованности оценки и предлагаемых мер.
7. Направление рекомендаций в Комитет по утверждению грантов (КУГ) в виде формуляров с итогами рассмотрения отдельных концептуальных записок и рекомендаций по ним.

ГТО по-прежнему пользуется высокопрофессиональной и объективной поддержкой со стороны Департамента по доступу к финансированию. Итоги опроса об организации и обеспечении заседаний ГТО показали, что члены ГТО высоко оценивают оказанную помощь. Необходимо, чтобы Секретариат и в дальнейшем оказывал такую помощь, поскольку в последующие периоды оценки запросов до конца 2014 года ожидается поступление большого количества запросов на финансирование.

КОНЦЕПЦИЯ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ЗАПИСОК

ГТО осуществила оценку концептуальных записок на предмет стратегической направленности и технической обоснованности в целях расходования ограниченных ресурсов с максимальным воздействием на показатели заболеваемости. При этом использовались следующие критерии оценки: обоснованность подхода, осуществимость, возможность обеспечения устойчивости и воздействия, эффективность расходования денежных средств. Использование этих критериев исключает применение заранее определенной «методики ранжирования» или выставление количественных оценок в баллах при рассмотрении запросов. Скорее, ГТО на основе коллективного опыта выносит заключение о технических достоинствах и стратегической направленности предлагаемых мер.

В соответствии с требованиями стратегии Глобального фонда ГТО считает, что концептуальные записки должны быть не только технически обоснованными, соответствовать местным условиям и параметрам, а также требованиям глобальной политики и руководящим принципам, но и, ввиду ограниченности ресурсов, должны обладать стратегической направленностью на достижение максимального воздействия. При оценке стратегической направленности запроса на финансирование ГТО учитывает такие факторы, как обстановка в стране, осуществление деятельности в рамках программ и финансовое положение, имеющиеся данные, в том числе по субнациональным регионам, наличие фактических данных в качестве обоснования запроса, а также эффективное использование в запросе извлеченных уроков.

ГТО рассмотрела элементы программ, предлагаемые к финансированию в рамках выделенных сумм, а также элементы программ для возможного финансирования в случае появления дополнительных финансовых средств свыше выделенных сумм. Кроме того, ГТО определила приоритетность элементов программ в концептуальных записках в целях содействия

распределению ресурсов по мере их поступления в результате экономии средств при выделении грантов, либо в порядке выделения дополнительных средств стране в будущем (на основе реестра не обеспеченных финансированием качественных запросов).

ГТО представила рекомендации о качестве технической проработки запросов на финансирование в пределах выделенных сумм и свыше выделенных сумм, в том числе рекомендации о приоритетности мероприятий. Эти итоги отражены в отдельных формулярах с итогами оценки и рекомендациями.

Одно из важнейших изменений процедуры в рамках новой модели финансирования – возможность отправки концептуальных записок на доработку, что позволяет обеспечить своевременное и качественное рассмотрение концептуальных записок. В случае отправки концептуальной записки на доработку измененный вариант записки может быть рассмотрен в рамках любого из последующих периодов оценки. В рамках новой модели финансирования предусмотрено большее количество периодов оценки – до четырех в течение года. Кандидаты могут представить новый вариант концептуальной записки не позднее чем за неделю до начала заседания по рассмотрению концептуальных записок, если документ составлен на английском языке, а если на других языках, то не позднее чем за две недели до заседания.

ГТО вновь намеренно делегировала Секретариату принятие большего числа решений исходя из того, что в процессе выделения грантов запросы будут подвергнуты тщательному анализу, и лишь в четырех случаях были запрошены дополнительные разъяснения для заседаний ГТО.

Рекомендации в отношении стимулирующего финансирования

До начала рассмотрения конкретных концептуальных записок ГТО обсуждала подход к оценке запросов на финансирование сверх выделенных сумм и к выработке рекомендаций в отношении стимулирующего финансирования.

Рекомендации ГТО основаны на утвержденных Правлением критериях определения приоритетности стимулирующего финансирования, при этом особое значение придавалось трем критериям, которые приведены ниже с пояснениями ГТО.

1. «Обеспечить эффективное использование долевого финансирования из отечественных и прочих источников»: ГТО будет рассматривать запросы на стимулирующее финансирование только тех кандидатов, которые обеспечивают соблюдение или превышение требований в отношении готовности платить.
2. «Потенциал увеличения воздействия, подлежащего количественному учету»: наибольшее значение придается странам, для которых выделенная сумма денежных средств не обеспечивает финансирования самых необходимых элементов программ, осуществление которых будет означать спасение человеческих жизней и профилактику инфекционных заболеваний.

3. «Хорошая организация работы»: необходимо продемонстрировать, что страна способна эффективно использовать стимулирующее финансирование в целях ликвидации дефицитов в финансировании важнейших элементов программ.

Кроме того, ГТО принимала во внимание доли бремени заболеваний, а также то, насколько выделенная по данному компоненту программы сумма средств больше или меньше суммы, рассчитанной по формуле выделения средств.

В каждой рабочей группе узкого состава по рассмотрению запросов была определена начальная приоритетность мероприятий на основе этих критериев в отношении запросов на стимулирующее финансирование сверх выделенных сумм.

Решения по рекомендациям о стимулирующем финансировании принимались на двух пленарных заседаниях ГТО. На пленарных заседаниях каждая концептуальная записка обсуждалась по существу, в том числе в плане шансов на выделение стимулирующего финансирования.

Наконец, ГТО рассмотрела все запросы на стимулирующее финансирование в рамках одного пленарного заседания с применением описанных выше критериев и с учетом имеющихся денежных средств. В качестве дополнительного фактора учитывалась необходимость финансирования наиболее значимых элементов программ, например расширение масштаба мероприятий с целью охвата конкретных районов. Такие соображения имели преимущества по сравнению с распределением небольших сумм стимулирующего финансирования среди всех концептуальных записок, соответствующих предъявляемым требованиям, так как соответствующие кандидаты не имели возможности обеспечить финансирование разрозненных мероприятий.

Выработанные на основе этих критериев рекомендации по стимулирующему финансированию были направлены ГТО в КУГ. Всего ГТО рекомендовала к финансированию восемь программ.

ОЦЕНКА РЕГИОНАЛЬНЫХ ПИСЕМ О НАМЕРЕНИИ ПРЕДСТАВИТЬ ЗАПРОС

Письма о намерении представить запрос были рассмотрены ГТО после их предварительного отбора в Секретариате и обсуждения в КУГ с участием технических партнеров. Целью рассмотрения заявлений в ГТО является представление информации для обсуждения в КУГ вопросов о приоритетности концептуальных записок для финансирования за счет имеющихся средств, замечаний по вопросам стратегии и/или политики, а также сведений об извлеченных уроках по итогам периодов оценки для использования в рамках следующего периода оценки.

Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией

Chemin de Blandonnet 8

1214 Vernier

Geneva, Switzerland

Тел.: +41 58 791 1700

Факс: +41 58 791 1701

www.theglobalfund.org

info@theglobalfund.org



www.facebook.com/theglobalfund



www.twitter.com/globalfundnews