

ГТО

ОБОБЩЕННЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ГРУППЫ ТЕХНИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ О ПРИМЕНЕНИИ
МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ
НА 2014-2016 ГОДЫ



Цель

В течение девяти периодов представления запросов на финансирование в 2014-2016 годах в соответствии с моделью финансирования на основе выделения ресурсов Группа технической оценки (ГТО) проанализировала 222 концептуальные записки из 106 стран, в том числе 30 региональных концептуальных записок, на общую сумму финансирования в размере 13,8 млрд. долл. США, что соответствует 94% объема выделенных ресурсов. Настоящий доклад, подготовленный с учетом извлеченных уроков, замечаний и опыта, приобретенного ГТО при рассмотрении концептуальных записок в соответствии с данной моделью финансирования, ориентирован на оказание содействия в разработке и практическом применении следующей стратегии Глобального фонда, которое является его главной целью.

В рамках каждой стратегической задачи ГТО:

- составляет замечания, извлекает уроки, собирает статистические данные и развивает идеи, возникшие в процессе реализации модели финансирования и до начала этого процесса;
- вырабатывает стратегические и оперативные рекомендации для Правления Глобального фонда в связи с внедрением следующей стратегии;
- формулирует соответствующие замечания и выводы по техническим вопросам и вопросам борьбы с конкретными заболеваниями.

РЕЗЮМЕ

Доклад подготовлен в соответствии со Стратегией Глобального фонда «Инвестировать в целях полного устранения эпидемий» на 2017-2022 годы и содержит ряд рекомендаций в отношении каждой стратегической задачи, составленных на основе наблюдений Группы технической оценки. Ниже указаны шесть областей с рекомендациями, которые рассматриваются в качестве стратегических в ходе текущих дискуссий.

Модель выделения ресурсов, запросы на финансирование сверх выделенной суммы и стимулирующее финансирование

ГТО отметила ряд вопросов и проблем, связанных с финансированием выше и ниже выделенных сумм пропорционально бремени болезней и платежеспособности некоторых стран, а также с запросами на финансирование сверх выделенной суммы и стимулирующим финансированием. Важно отметить, что стимулирующее финансирование в его нынешней форме не выполнило свою задачу способствовать представлению в концептуальных записках масштабных программ и инновационных подходов.

Запросы на финансирование сверх выделенной суммы зачастую были направлены на незначительное расширение основных мероприятий или обеспечение непрерывности предоставления основных услуг. В целом следует отметить, что отдельные страны не представили сведений о полном размере своих потребностей и что даже при наличии права на получение стимулирующего финансирования многие страны не обращались с запросом на финансирование сверх выделенной суммы. По этой причине в будущем ГТО рекомендует тщательно пересмотреть модель выделения ресурсов, взяв за основу новую

методику, обеспечивающую приоритет для стран с наиболее высоким бременем болезней и наименьшей платежеспособностью.

Следует пересмотреть варианты выделения ресурсов для достижения цели стимулирования инноваций и перевода мер реагирования на следующий уровень, ориентируясь на наиболее важные в стратегическом отношении элементы ответных мер, расширяя охват программами и обеспечивая действенность и эффективность оказания услуг, максимальный уровень воздействия и устойчивость. В случае принятия решения о дальнейшем резервировании части имеющихся средств, не входящих в выделенные странам суммы, возможные способы реструктуризации стимулирующего финансирования могут включать следующие механизмы.

- Фонд совместного финансирования для привлечения дополнительных инвестиций на страновом уровне для поддержки приоритетных направлений деятельности, предварительно установленных Глобальным фондом.
- Специальные фонды, зарезервированные в рамках каждой выделенной кандидату суммы, для предоставления средств через систему финансирования по результатам либо после представления планов внедрения инновационных решений или расширения масштабов мероприятий в ходе их осуществления с возможностью получения дополнительного финансирования после представления тщательно проработанных планов.
- Структурированный запрос предложений в конкретных областях, требующих внедрения инновационных методов, в дополнение мероприятий по реализации действующих грантов Глобального фонда, таких как инновационные мероприятия по борьбе против ВИЧ для молодых женщин и девочек.
- Специальный фонд для устранения серьезных пробелов в потенциале на страновом уровне, например в потенциале в области мониторинга и оценки, позволяющего определить воздействие и использовать полученные результаты в целях направления международных и национальных ресурсов на поддержку наиболее действенных мероприятий.
- Инновационные модели государственно-частного партнерства, предназначенные для обеспечения более широкого применения эффективных экспериментальных схем.

Комплексные концептуальные записки

ГТО имеет богатый опыт работы с комплексными концептуальными записками, в частности с объединенными концептуальными записками по ТБ/ВИЧ. ГТО отметила наличие прогресса, который во многих случаях показывает, что такой подход укрепил связи между программами и координацию действий по их реализации. При этом, однако, большинство указанных комплексных запросов касалось главным образом проведения самостоятельных мероприятий, что свидетельствовало об ограниченном взаимодействии программ по заболеваниям на страновом уровне. Хотя предпринимаемые усилия по интеграции не обеспечивают использования имеющегося потенциала для повышения воздействия при сокращении затрат, ГТО полагает, что процесс совместного планирования имеет большое значение и что с течением времени интеграция будет расширяться.

В интересах содействия интеграции Глобальному фонду целесообразно обеспечить более тесное сотрудничество с кандидатами в следующих целях.

- Выявлять возможности для расширения сотрудничества между программами по заболеваниям внутри страны в соответствующих случаях на этапах подготовки концептуальных записок и реализации грантов.

- Обеспечивать максимальное соответствие и взаимное укрепление программ по заболеваниям, национальных стратегических планов и национального стратегического плана в области здравоохранения.
- Поощрять совместное использование ресурсов и разработку совместных мероприятий;
- Представлять комплексные запросы на финансирование либо несколько запросов на финансирование в один и тот же период представления запросов.
- Свести к минимуму дублирующие затраты на управление грантами.

Региональные программы

- ГТО признает ценность региональных концептуальных записок и мероприятий и отмечает, что они позволяют выявить серьезные пробелы и обладают потенциалом для обеспечения общих преимуществ для всех заинтересованных сторон. Региональные программы особенно эффективны для решения общих региональных проблем, обусловленных неблагоприятной политической и правовой средой, и ГТО поддерживает этот подход.

Вместе с тем ГТО также рассмотрела ряд региональных запросов, главным образом касавшихся поддержки мероприятий, которые можно было более эффективно осуществлять на национальном уровне, и не содержащих четкого логического обоснования или указания на сравнительные преимущества применения регионального подхода. В ходе конкурсного процесса оценки региональных предложений в рамках модели финансирования на основе выделения ресурсов на 2014-2016 годы был выявлен ряд областей, указанных в письмах о намерении представить региональный запрос, в которых рассматривались важнейшие пробелы и приоритеты в отдельных регионах, однако это привело к несправедливому распределению ресурсов между регионами и ключевыми направлениями деятельности.

ГТО также установила, что Глобальный фонд не имеет четкой системы оценки воздействия региональных грантов.

Рекомендации ГТО

- Повысить эффективность регионального и тематического охвата пробелов можно за счет изменения подхода. Такое изменение предусматривает, в частности, повышение роли Глобального фонда по итогам консультаций с техническими партнерами, другими заинтересованными сторонами и затронутыми сообществами в упреждающем выявлении серьезных пробелов и приоритетов по регионам, темам или основным затронутым группам населения и наиболее важным вопросам. Это также послужило бы гарантией того, что региональные мероприятия будут дополнять, а не дублировать национальные программы. Вместе с тем необходимо обеспечить возможность для представления инициативных инновационных предложений.
- Глобальный фонд изучает различные варианты финансирования стратегических приоритетов на долгосрочную перспективу. Кроме того, в определенных ситуациях, когда предусматриваются одноразовые инвестиции, кандидатам, представляющим региональные программы, следует настоятельно рекомендовать включать в предложения, подаваемые в Глобальный фонд, планы на переходный период.
- Региональные запросы должны включать действия, направленные на поддержку устойчивости мероприятий или имеющие высокий потенциал в плане получения устойчивых долгосрочных результатов.
- Региональные, субрегиональные или многострановые запросы должны охватывать стратегические пробелы, касающиеся двух или более стран, содействовать проведению трансграничных мероприятий по борьбе с заболеваниями и предусматривать устранение структурных барьеров.

- Эффективности можно достичь посредством изучения возможностей в процессе регионального диалога, составления концептуальных записок и выделения и реализации грантов для укрепления синергических связей и во избежание дублирования усилий в рамках региональных программ и грантов Глобального фонда на страновом уровне.
- Следует укреплять системы мониторинга и оценки в целях определения общего воздействия региональных подходов. Следует разработать систему мониторинга и оценки, позволяющую оценить долгосрочные результаты информационно-разъяснительных мероприятий.

Основные затронутые группы населения

Несмотря на то что требование о целевой направленности запросов и о повышении внимания оценке воздействия способствовали повышению внимания к программам для основных затронутых и уязвимых групп населения, ГТО отмечает наличие методов, с помощью которых Глобальный фонд может повысить воздействие в данной области. В частности, ГТО считает, что все страны должны разработать политический механизм ускорения перехода на государственное финансирование без участия Глобального фонда для поддержки основных затронутых групп населения. Этого можно добиться несколькими путями.

- Требовать постепенного увеличения вклада правительств в программы для основных затронутых групп населения, определяя масштабы увеличения объема поддержки с учетом уровня дохода.
- Стимулировать увеличение вклада правительств в программы для основных затронутых групп населения путем корректировки требований в отношении готовности платить или совместного финансирования.
- Создать отдельную группу фондов софинансирования вне системы выделения сумм для конкретных стран, чтобы побудить правительства вкладывать средства в программы для основных затронутых групп населения.
- Разработать механизмы обеспечения национальной ответственности, необходимые для достижения устойчивости, и гарантировать полное включение страновых координационных комитетов в системы принятия политических решений и распределения ресурсов.
- Устранять существующие правовые и административные барьеры, препятствующие предоставлению государственного финансирования для основных затронутых групп населения или неправительственных организаций, работающих с такими группами, что предполагает оказание поддержки в создании национальных механизмов финансирования основных затронутых групп населения или организаций, предоставляющих услуги и поддержку указанным группам, такую как заключение социальных контрактов¹.

Устойчивость и переход

ГТО считает, что все страны следует рассматривать в качестве стран «на этапе перехода», который различные страны осуществляют в разные сроки. В число основных проблем, касающихся обеспечения устойчивости, ГТО включает следующие.

- Степень зависимости страны от внешнего финансирования для реализации основных компонентов программ, таких как продолжение антиретровирусной терапии и приобретение противотуберкулезных препаратов второго ряда и сеток, обработанных инсектицидом.

¹ Заключение социальных контрактов определяется как действия местных органов власти, поручающих реализацию определенных услуг организациям гражданского общества посредством заключения социальных контрактов на условиях конкурсного отбора.

- Отсутствие национальной поддержки для финансирования программ, ориентированных на основные затронутые группы населения, и неспособность многих стран создать механизмы заключения социальных контрактов, позволяющие сообществам и неправительственным организациям осуществлять те или иные программы.
- Поддержание потенциала систем здравоохранения.
- Интеграция в области предоставления услуг.
- Обеспечение надлежащих людских ресурсов для поддержки программ и предоставления основных услуг.

Учитывая, что стоимость расширения программ по трем заболеваниям значительно превышает ресурсы Глобального фонда и других доноров, Глобальный фонд должен обеспечить максимально эффективное использование любых инвестиций для увеличения пула ресурсов, повышения долгосрочной устойчивости и достижения максимальной отдачи в борьбе с тремя заболеваниями.

Возможно, стоит рассмотреть вопрос о включении требований в отношении совместного или встречного финансирования со стороны государственных бюджетов для расширения масштабов деятельности, ведущей к значительному повышению уровня ответственности и обязательств Глобального фонда по поддержке непрерывности услуг. Таким образом, выполнение основных обязательств, таких как проведение антиретровирусной терапии ВИЧ, обеспечение сетками, обработанными инсектицидом длительного действия, проведение артемизинин-комбинированной терапии для лечения малярии и предоставление противотуберкулезных препаратов, станет общей задачей и позволит выйти из нестабильной ситуации зависимости от внешнего финансирования.

Жизнеспособные и устойчивые системы для сохранения здоровья (ЖУССЗ)²

ГТО рекомендует кандидатам вкладывать средства в составление тщательно проработанных национальных планов в области здравоохранения. Эти планы должны предусматривать определение четких приоритетов в отношении ресурсов для борьбы с тремя заболеваниями, предоставления основных медицинских услуг, достижения всеобщего охвата медико-санитарными услугами и укрепления систем здравоохранения и систем сообществ, которое позволяет сформировать основу для обеспечения более тесной связи мероприятий по созданию ЖУССЗ во всех областях борьбы с заболеваниями. Кроме того, ГТО настоятельно рекомендует принять меры к тому, чтобы любые изменения методики распределения ресурсов между программами по заболеваниям также включали определенную часть средств на цели создания ЖУССЗ, которые в текущий период использования выделенных ресурсов не финансировались в полном объеме.

Сложные для работы условия

ГТО отметила значительную потребность в применении дифференцированного подхода в сложных условиях, влияющих на разработку, реализацию и анализ грантов, к числу которых относятся сложные для работы условия, значительно различающиеся эпидемиологические ситуации, размер грантов и недостатки систем здравоохранения и систем сообществ. ГТО видит практические возможности для применения

² В настоящем докладе ГТО рассматривает RSSH применительно к будущим и прежним запросам, относимым к категории «укрепление систем здравоохранения» (УСЗ) в рамках действующей модели финансирования.

дифференцированного подхода в рамках модели финансирования и в процессе оценки в различных формах, включая:

- требования к документации, в частности формы концептуальных записок;
- применяемые ГТО критерии и процедуры оценки;
- требования в отношении процедуры выделения грантов;
- условия реализации грантов и методы мониторинга и оценки.

ГТО стремится поддерживать Глобальный фонд в выполнении каждой стратегической задачи посредством разработки и внедрения дифференцированных процедур оценки концептуальных записок в целях оптимизации использования технических знаний ГТО, опыта региональных партнеров и времени, а также для обеспечения надлежащей технической оценки любого уровня сложности.

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме	1
Содержание.....	7
Стратегическая задача 1. Максимальное повышение воздействия инвестиций в борьбе против ВИЧ, туберкулеза и малярии	7
Стратегическая задача 2. Создание жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья.....	26
Стратегическая задача 3. Продвижение и защита прав человека и гендерного равенства	34
Стратегическая задача 4. Мобилизация дополнительных ресурсов.....	38
Стратегический инструмент поддержки 1. Инновации и дифференциация подходов в процессе развития	41
Приложение. Возможное использование национальных стратегических планов в качестве основы запросов на финансирование, направляемых в Глобальный фонд	50

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА 1. МАКСИМАЛЬНОЕ ПОВЫШЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В БОРЬБЕ ПРОТИВ ВИЧ, ТУБЕРКУЛЕЗА И МАЛЯРИИ

Введение

Учитывая развитие ситуации в периоды представления запросов на финансирование, ГТО отмечает повышение общего качества концептуальных записок, включая представление обстоятельного эпидемиологического и географического анализа и описание способов более эффективной ориентации на группы населения и географические районы с наибольшими потребностями. Как представляется, страны, готовившие концептуальные записки в рамках последующих периодов, учитывали опыт их подготовки в предыдущие периоды. Это свидетельствует о работе механизмов обратной связи, таких как распространение накопленного опыта Секретариатом Глобального фонда, ГТО и техническими партнерами и специальные технические рекомендации ГТО для повторного представления документов.

Несмотря на такое впечатление, общее качество, которое определяется долей концептуальных записок, рекомендованных для выделения гранта после первоначального представления, практически не менялось в течение всех девяти периодов представления запросов на финансирование, оставаясь на уровне 78%. Качество концептуальных записок до сих пор является нестабильным, и многим кандидатам было бы полезно тщательно ознакомиться с концептуальными записками, составленными в соответствии с передовой практикой, в таких областях, как, например, эпидемиологический и географический анализ, программный анализ, оценка и меры реагирования на проблемы сообществ, вопросы прав человека и гендерные вопросы и разработка программных мероприятий с учетом извлеченных уроков.

Модель финансирования на основе выделения ресурсов на 2014-2016 годы обеспечила достижение цели, заключавшейся в повышении предсказуемости финансирования,

предоставляя странам информацию о выделенной им сумме. Это послужило для них стимулом к включению в число первоочередных задач проведения мероприятий для групп населения, подверженных наибольшему риску либо не получающих необходимых услуг, и выбору в качестве целевых объектов географических районов с более высоким бременем болезней. Повышенное внимание к важнейшим областям, требующим принятия мер по борьбе с тремя заболеваниями, должно повлечь за собой увеличение эффективности и воздействия инвестиций Глобального фонда.

Вместе с тем ГТО также отметила ряд проблем и трудностей, возникших в рамках существующей модели финансирования на основе выделения ресурсов, которая должна быть тщательно пересмотрена или доработана в течение следующего периода использования выделенных ресурсов, прежде всего в том, что касается полного отражения потребностей, запросов на финансирование сверх выделенной суммы и стимулирующего финансирования. Учитывая отмеченные улучшения в вопросах ориентации и потенциального воздействия мероприятий, представленных в концептуальных записках за текущий период использования выделенных ресурсов, наиболее важные проблемы в сфере обеспечения высокой эффективности инвестиций Глобального фонда будут все чаще касаться эффективности реализации программ и экспериментального применения инновационных подходов, направленных на повышение оказываемого воздействия.

Исходя из своих наблюдений, ГТО видит широкие возможности для улучшения ситуации в указанных областях за счет расширения поддержки в вопросах анализа программ и управления их реализацией по линии Глобального фонда, совершенствования мониторинга и оценки и расширения технической поддержки в целях укрепления национального потенциала, позволяющего управлять осуществлением эффективных мероприятий при соблюдении прав человека и достигать поставленных целей.

А. РАСШИРЕНИЕ МАСШТАБА НАУЧНО ОБОСНОВАННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ, ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА СТРАНЫ С НАИБОЛЕЕ ВЫСОКИМ БРЕМЕНЕМ БОЛЕЗНЕЙ И НАИБОЛЕЕ НИЗКИМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПОТЕНЦИАЛОМ, А ТАКЖЕ НА ОСНОВНЫЕ ЗАТРОНУТЫЕ И УЯЗВИМЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ, КОТОРЫЕ НЕПРОПОРЦИОНАЛЬНО ЗАТРОНУТЫ ТРЕМЯ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ

Расширение масштаба программ

ГТО признает, что для прекращения эпидемий необходимо увеличить объем надлежащим образом ориентированных инвестиций в рамках всего портфолио Глобального фонда. Действующая стратегия позволила значительно повысить целенаправленность и уровень воздействия мероприятий, предлагаемых в концептуальных записках, по сравнению с запросами, представляемыми в рамках системы раундов. Страны представляют все более масштабные целевые показатели и планы по расширению проводимых мероприятий, которые могут спасти больше человеческих жизней и предотвратить новые случаи инфицирования.

Тем не менее, хотя одни страны продемонстрировали способность к расширению охвата программами, представив серьезные планы достижения целей с указанием фактических данных об имеющемся потенциале, ресурсах и эффективности, другие страны представили предложения по быстрому расширению масштабов деятельности без тщательного анализа связанных с этим проблем. Среди примеров предложений в разбивке по заболеваниям можно назвать следующие.

- Кандидаты представляли концептуальные записки, предусматривающие быстрое расширение антиретровирусной терапии в условиях неадекватного функционирования систем закупок, низкого потенциала в области оказания услуг или отсутствия ресурсов в течение последнего года реализации гранта для поддержки пациентов, начавших антиретровирусную терапию.
- Кандидаты предлагали расширить и децентрализовать услуги по уходу и лечению туберкулеза (ТБ) с множественной лекарственной устойчивостью без предоставления гарантий формирования в соответствующих странах клинического потенциала и систем поддержки пациентов, необходимых для успешного осуществления таких программ. Практически все концептуальные записки по ТБ включали мероприятия по проведению активного скрининга ТБ среди выявленных уязвимых групп населения. При этом уязвимым группам и мерам, которые должны приниматься для включения пациентов с соответствующим диагнозом, поставленным в процессе выявления случаев ТБ по инициативе медицинских работников, в программы ухода и лечения ТБ и обеспечения их дальнейшего участия в этих программах, зачастую уделялось недостаточное внимание.
- Кандидаты, находящиеся на разных этапах борьбы с эпидемией малярии, включили мероприятия по расширению масштабов осуществляемой деятельности в целях охвата уязвимых групп населения. Однако они не представили достаточных сведений о целесообразности проведения отдельных мероприятий, особенно при низких и очень низких показателях передачи малярии. Так, в случае когда мобильные группы мигрантов и жители отдаленных районов указываются в качестве групп населения, подверженных повышенному риску, было бы уместно представить разъяснения по поводу того, каким образом будут осуществляться мероприятия по обеспечению реального охвата этих групп населения, такие как распространение сеток, обработанных инсектицидом длительного действия. Аналогичным образом, отдельные страны представили концептуальные записки с предложением расширить предоставление услуг по борьбе с малярией в целях комплексного ведения пациентов на уровне сообществ, не обладая необходимым кадровым потенциалом и/или не представив надлежащих планов и дополнительных инвестиций для создания такого потенциала.

Такие концептуальные записки не свидетельствуют о наличии реалистичных планов по решению указанных проблем для достижения целевых показателей программ.

Рекомендация. ГТО рекомендует всем кандидатам представить тщательно продуманные планы по расширению антиретровирусной терапии, лечению ТБ с множественной лекарственной устойчивостью, расширению масштаба основных мероприятий по борьбе с малярией и других программ, которые в значительной степени зависят от наличия устойчивых систем, с учетом существующих трудностей, проблем и ограничений. При составлении запросов на предоставление финансирования кандидатам следует принимать во внимание ограничения системы здравоохранения, факторы, препятствующие доступу, и имеющиеся возможности, проблемы в области обеспечения устойчивости и пробелы в программах. Анализ этих вопросов и инвестиции в решение соответствующих задач должны быть отражены и рассмотрены в запросе на финансирование. При отсутствии укрепленных систем здравоохранения независимые действия по расширению масштаба программ борьбы с заболеваниями не могут носить устойчивого характера.

Чтобы помочь кандидатам в этом начинании ГТО рекомендует Глобальному фонду наряду с разработкой технических руководств побуждать технических партнеров к составлению более четких инструкций по практическому применению этих руководств и технической поддержки для их оперативного ввода в действие. Такая деятельность должна включать оказание странам технической помощи в составлении комплексных планов расширения

проводимых мероприятий с учетом текущей эффективности реализации программ на страновом уровне, необходимости в укреплении системы в целях содействия расширению мероприятий и, что важнее всего, финансовой устойчивости предлагаемой деятельности в этой области при финансировании за счет внутренних средств и после завершения текущего периода использования выделенных ресурсов.

Внимание к основным затронутым и уязвимым группам населения

Несмотря на то что требование о целевой направленности запросов и акцент на оценке воздействия способствовали повышению внимания к программам для основных затронутых и уязвимых групп населения, ГТО хотела бы подчеркнуть ряд по-прежнему существующих проблем.

В некоторых странах с генерализованной эпидемией ВИЧ показатели охвата программами для основных затронутых групп населения остаются очень низкими, что вызывает серьезную обеспокоенность по поводу обеспечения справедливости. В ряде случаев численность основных затронутых групп населения, особенно мужчин, практикующих секс с мужчинами, трансгендерных лиц и потребителей инъекционных наркотиков, неизвестна или недооценивается, что влечет за собой выделение недостаточных ресурсов на проведение мероприятий по удовлетворению их потребностей. Кроме того, кандидаты не проводят четких границ между наличием, доступностью, приемлемостью и эффективным охватом качественными изделиями и услугами. Зачастую даже при наличии в первой части концептуальной записки надлежащей информации о проблемах, связанных с обеспечением доступа и справедливости, таких как правовые барьеры, преследование со стороны полиции или серьезные проявления стигматизации и дискриминации, в ней отсутствуют сведения о соответствующих мероприятиях по решению указанных проблем, даже если такое упущение может помешать достижению целевых показателей программы.

Особую обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что многие программы по ВИЧ для основных затронутых групп населения, реализуемые на национальном уровне, до сих пор финансируются из внешних источников, причем существующие правовые, административные и социальные барьеры препятствуют оказанию организациям сообществ и неправительственным организациям непосредственной поддержки за счет государственных ресурсов. Отсутствие политической воли для финансирования мероприятий, ориентированных на основные затронутые и уязвимые группы населения, по-прежнему имеет место, даже если речь идет о концептуальных записках, содержащих детальные сведения о препятствиях, обусловленных гендерным неравенством и нарушением прав человека, с которыми сталкиваются основные затронутые и уязвимые группы населения. В подобных случаях проведение анализа зачастую не влечет за собой конкретных мероприятий, относимых к категории приоритетных при распределении финансирования.

Наряду с этим следует отметить, что основные группы населения, затронутые малярией, зачастую не определены надлежащим образом и их определение варьируется в широких пределах в зависимости от конкретной страны и степени эндемичности. Беременные женщины и дети в возрасте до пяти лет нередко признаются основными затронутыми группами населения «по умолчанию». Хотя в целом эти основные затронутые группы населения действительно подвергаются более высокому риску инфицирования и заболевания. К указанной категории могут относиться и некоторые другие группы (такие, как беженцы, подростки, мигранты, жители лесных районов, военные и полицейские),

вносящие значительный вклад в общее бремя болезней, особенно с учетом того, что в рамках программ отмечается резкое сокращение количества случаев передачи малярии.

Аналогичным образом, основные группы населения, затронутые туберкулезом, не имеют четкого определения. Необходимость в регистрации характерных для них уязвимых групп населения и проведении целевых мероприятий предполагает учет людей, живущих с ВИЧ, членов семей пациентов с ТБ и лиц, которые поддерживают с ними тесные контакты, заключенных, детей, женщин и девочек, беженцев, мигрантов, пожилых людей, диабетиков и людей, живущих в нищете.

Наконец, для стран категории 4 с концентрированной эпидемией Глобальный фонд выдвинул требование о целевой направленности запросов в интересах обеспечения поддержки программ для основных затронутых групп населения. Однако, исходя из ошибочного понимания данного принципа, эти страны нередко оказываются в полной зависимости от Глобального фонда и других внешних доноров в плане поддержки программ для основных затронутых групп населения, финансовая и политическая поддержка которых со стороны правительств является незначительной или вообще отсутствует. ГТО обеспокоена сообщениями о трудностях, связанных с поиском и обеспечением устойчивости финансирования для этих важнейших программ, ориентированных на основные затронутые группы населения, в странах, перешедших от финансирования со стороны Глобального фонда на другие источники финансирования. В случае если указанные вопросы не будут решены в процессе перехода, положительный эффект двухканального финансирования при наращивании потенциала гражданского общества и требования о целевой направленности запросов при расширении программ для основных затронутых групп населения будет утерян.

Рекомендация. ГТО рекомендует Глобальному фонду и техническим партнерам продолжать работу по обеспечению тесного сотрудничества с кандидатами для достижения следующих целей.

- Обеспечить четкое определение основных затронутых и уязвимых групп населения в каждой стране с учетом местных условий и не допускать исключения из страновых программ борьбы с заболеваниями основных затронутых групп населения, которые чаще прочих подвергаются стигматизации, таких как заключенные, мужчины, практикующие секс с мужчинами, трансгендерные лица, работники секс-бизнеса и потребители инъекционных наркотиков.
- Повысить точность оценок численности основных затронутых групп населения и обеспечить лучшее понимание доли основных затронутых и уязвимых групп населения в национальном бремени болезней.
- Способствовать распространению существующих руководящих указаний по обеспечению комплексного обслуживания основных затронутых и уязвимых групп населения.
- Разъяснять странам необходимость включаться в программы, финансируемые из внутренних источников.

ГТО считает, что все страны должны разработать политический механизм, позволяющий незамедлительно начать переход от поддержки по линии Глобального фонда к государственной поддержке основных затронутых и уязвимых групп населения. Этого можно добиться несколькими путями.

- Требовать представления фактических данных, подтверждающих постепенное увеличение вклада правительств в программы для основных затронутых групп населения с четким определением темпов перехода на основе уровня дохода.

- Стимулировать увеличение вклада правительств в программы для основных затронутых и уязвимых групп населения путем корректировки требований в отношении готовности платить или совместного финансирования.
- Создать отдельную группу фондов софинансирования вне системы выделения сумм для конкретных стран, чтобы побудить правительства вкладывать средства в программы для основных затронутых и уязвимых групп населения.
- Оказывать поддержку в разработке механизмов обеспечения национальной ответственности, играющих ключевую роль в формировании политической воли и активной заинтересованности, которые необходимы для достижения устойчивости, гарантируя полное включение страновых координационных комитетов в системы принятия политических решений и распределения ресурсов.
- Устранять существующие правовые и административные барьеры, препятствующие предоставлению государственного финансирования для основных затронутых групп населения или неправительственных организаций, работающих с такими группами, что предполагает оказание поддержки в создании национальных механизмов финансирования основных затронутых групп населения или организаций, предоставляющих услуги и поддержку указанным группам, такую как заключение социальных контрактов.

Комплексные концептуальные записки

При рассмотрении концептуальных записок по ТБ/ВИЧ ГТО столкнулась с самым широким разнообразием подходов, начиная с должным образом интегрированных объединенных концептуальных записок по ТБ/ВИЧ и заканчивая отдельными программами по ТБ и ВИЧ в единой концептуальной записке, сгруппированными с целью имитировать их интеграцию. В большинстве комплексных концептуальных записок, которые были рассмотрены, предпочтение отдается независимым мероприятиям, объединенным на этапе представления документов, при ограниченном взаимодействии программ по заболеваниям внутри страны. Тем не менее ГТО считает, что данный процесс имеет большое значение и что со временем интеграция будет расширена. Процесс разработки объединенных концептуальных записок как минимум способствовал организации обсуждений между представителями отдельных программ и анализу вопросов, в решении которых полезную роль могут сыграть совместные мероприятия; эта практика должна быть продолжена.

Комплексные концептуальные записки, в которых учтены все компоненты, будут способствовать комплексному осуществлению и мониторингу программ, могут обеспечить оказание большего воздействия при меньших затратах и в конечном счете будут в большей степени соответствовать национальным процессам стратегического планирования. Вместе с тем, принимая во внимание текущие реалии на местах, ГТО признает, что применение данного подхода не всегда возможно в условиях многих стран и создает определенные проблемы для процессов оценки ГТО.

Рекомендация. Глобальному фонду целесообразно обеспечить более тесное сотрудничество с кандидатами в следующих целях-

- Выявлять возможности для расширения сотрудничества между программами по заболеваниям в стране и с программами по ЖУССЗ в тех случаях, когда это необходимо, на этапах подготовки концептуальных записок и реализации грантов.
- Поощрять совместное использование ресурсов и разработку совместных мероприятий;
- Свести к минимуму дублирующие затраты на управление грантами.
- Представлять комплексные запросы на финансирование либо представлять все запросы на финансирование для борьбы с заболеваниями или создания ЖУССЗ в один и тот же период представления запросов с целью обеспечить ГТО полное

представление о портфолио поддержки по линии Глобального фонда на страновом уровне.

- Расширять техническое сотрудничество высокого уровня, которое может быть необходимым для решения сложных вопросов институционального характера, способствующих сохранению существующей системы раздельного предоставления услуг внутри соответствующих стран.

Повторное представление документов

ГТО установила, что процедура повторного представления документов является эффективной и в значительной степени способствует повышению потенциала воздействия мероприятий, финансируемых Глобальным фондом в рамках всего портфолио. В большинстве случаев кандидаты очень хорошо реагировали на замечания и опасения, высказываемые ГТО, принимая следующие меры.

- Проведение дополнительного анализа с целью добиться более точного понимания пробелов и недостатков программ.
- Обеспечение надлежащей расстановки приоритетов в интересах забытых основных затронутых и уязвимых групп населения.
- Замена компонентов с низким уровнем воздействия компонентами, оказывающими более заметное воздействие.

Как следствие, в 98% повторно представленных концептуальных записок после первого повторного представления были вынесены рекомендации о выделении финансирования.

Рекомендация. ГТО установила, что модель, предусматривающая повторное представление документов, продемонстрировала определенные преимущества в качестве элемента модели финансирования на основе выделения ресурсов, прежде всего в странах с более низким потенциалом. В связи с этим Группа рекомендует принять меры к тому, чтобы процедура повторного представления документов оставалась в числе основных элементов модели финансирования в качестве инструмента для укрепления стратегической направленности и воздействия инвестиций Глобального фонда в процессе оценки, проводимой ГТО. Вместе с тем ГТО также:

- осознает возможное воздействие и баланс преимуществ и недостатков процедуры повторного представления документов в период реализации соответствующих программ по заболеваниям в рамках текущего цикла использования выделенных ресурсов;
- признает возможность увеличения операционных издержек и бремени затронутых стран; и
- рекомендует более оперативно выявлять возможности для оказания странам поддержки в представлении продуманных запросов на финансирование в случаях, когда это необходимо.

В. ИЗМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ И ПРОЦЕССОВ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ, ВКЛЮЧАЯ ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ, ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЕ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПОТРЕБНОСТЕЙ СТРАН

Формула расчета выделяемых ресурсов

Хотя действующая формула расчета выделяемых ресурсов предполагает предоставление значительных средств для наиболее нуждающихся стран и групп населения, ГТО отметила, что несколько стран с высоким бременем болезней и наименьшей

платежеспособностью не получают адекватных выделенных сумм, что не позволяет им удовлетворять потребности, связанные с реализацией основных программ, в рамках текущего цикла использования выделенных ресурсов. При этом другие страны получили финансовые ресурсы, которых более чем достаточно для расширения масштаба мероприятий, выходящего за рамки удовлетворения первоочередных потребностей. Это несоответствие указывает на необходимость принятия мер, благодаря которым пересмотренная методика распределения ресурсов будет обеспечивать надлежащую поддержку для стран с высоким бременем болезней и низким уровнем дохода, испытывающих наиболее острые потребности.

Еще одно замечание связано с тем, что применение нынешней системы распределения ресурсов программ привело к серьезной проблеме недостатка инвестиций в создание жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья (ЖУССЗ) даже в тех случаях, когда такие инвестиции имеют решающее значение для реализации программ по заболеваниям. Результатом этого стало представление нескольких отдельных концептуальных записок по ЖУССЗ и применение чрезвычайно фрагментарного подхода к включению и объединению мероприятий по созданию ЖУССЗ в рамках концептуальных записок по заболеваниям. ГТО отмечает, что распределение ресурсов между программами по заболеваниям, предложенное Глобальным фондом, во многих случаях принималось без каких-либо изменений. ГТО признает, что это может отражать консервативный подход кандидатов, которые предпочитают не вступать в обсуждение чреватого разногласиями вопроса о «перераспределении ресурсов» между разными программами по заболеваниям, несмотря на явные различия в выделяемых ресурсах и потребностях между программами.

Рекомендация. ГТО настоятельно рекомендует оставить в числе приоритетов при распределении финансовых средств страны с высоким бременем болезней и наименьшей платежеспособностью и страны с высоким бременем болезней, сконцентрированным в основных затронутых группах населения. ГТО рекомендует уделить первоочередное внимание потребностям этих стран в следующем периоде распределения ресурсов до определения финансовых средств для альтернативных потоков финансирования, таких как стимулирующее финансирование.

Кроме того, при пересмотре методики выделения ресурсов должна быть предпринята попытка устранить проблемы, возникшие в текущем периоде распределения ресурсов вследствие предоставления избыточного и недостаточного финансирования. Эта методика также должна учитывать потребности, связанные с более затратными программами, при справедливом распределении ресурсов, такие как проведение антиретровирусной терапии, лечение ТБ с множественной лекарственной устойчивостью и покрытие долгосрочных расходов стран, которые в ближайшем будущем смогут ликвидировать малярию. В этом смысле пересмотренная методика должна обеспечить, чтобы минимальные требования к распределению ресурсов установили гармоничное равновесие между следующими соображениями.

- Существующее эпидемиологическое бремя наряду с потребностями системы здравоохранения и программными потребностями.
- Поощрение программ, успешно реализованных с использованием предыдущих инвестиций.
- Обеспечение справедливого доступа для стран с наиболее высоким бременем болезней, слабыми системами здравоохранения и наименьшей платежеспособностью.

Наконец, ГТО настоятельно рекомендует принять меры к тому, чтобы методика распределения ресурсов между программами по заболеваниям также предусматривала

направление определенной части средств на создание ЖУССЗ, которые не финансировались в полном объеме. С этой целью ГТО рекомендует страновым координационным комитетам рассмотреть возможность включения в их состав или по крайней мере проведения консультаций при составлении запросов на финансирование с соответствующими экспертами системы здравоохранения, в частности в следующих областях:

- мониторинг и оценка;
- информационные системы управления здравоохранением;
- финансирование здравоохранения и управление государственными финансами;
- людские ресурсы и планирование;
- управление закупками и снабжением;
- модели комплексного предоставления услуг.

Это гарантирует связь предложений в отношении ЖУССЗ с общей ситуацией в системах здравоохранения соответствующих стран и надлежащий учет в данных предложениях потребностей в укреплении системы здравоохранения в интересах борьбы с тремя заболеваниями и принятия иных мер.

Запросы на финансирование сверх выделенной суммы, стимулирующее финансирование и полное отражение потребностей

ГТО отметила ряд вопросов и проблем, связанных с запросами на финансирование сверх выделенной суммы и стимулирующим финансированием. Часть вопросов возникает в связи с желанием эффективно использовать существующую систему, однако указанные вопросы также могут быть обусловлены тем, что процедура требует приложения больших усилий, которые кандидат считает нецелесообразными, либо тем, что кандидаты не вполне понимают концепцию финансирования в рамках и сверх выделенной суммы в ее нынешней форме.

На практике схема финансирования в рамках и сверх выделенной суммы работает против концепции определения приоритетов, о чем свидетельствуют следующие примеры.

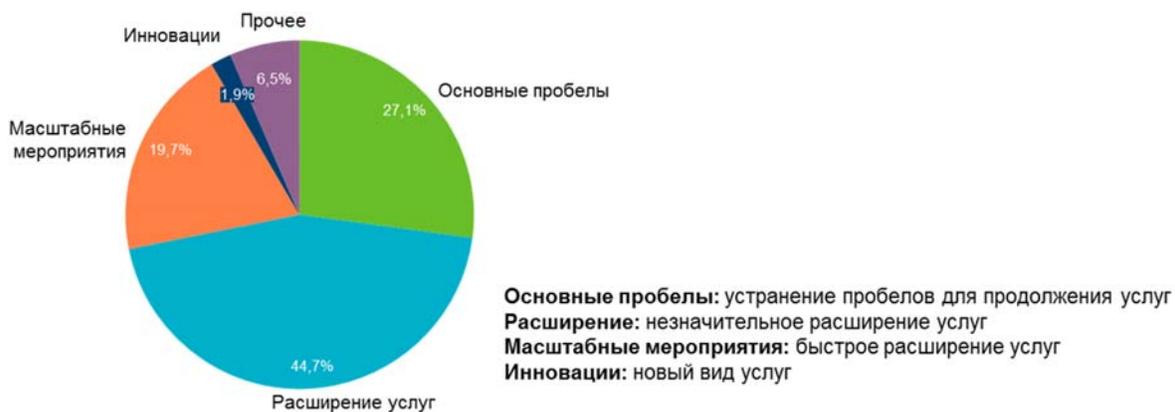
- Некоторые страны включают важнейшие и основные услуги в финансирование сверх выделенной суммы, что нередко вынуждает ГТО обращаться к странам и Глобальному фонду с просьбой включить их в сумму выделяемых средств.
- Другие страны включают в выделенную сумму мероприятия, оказывающие незначительное воздействие, относя более спорные программы с более высоким уровнем воздействия, такие как обслуживание основных затронутых групп населения, к категории программ, осуществляемых за счет финансирования сверх выделенной суммы. Возможно, кандидаты считают, что у них больше шансов получить стимулирующее финансирование на цели осуществления программ с высоким уровнем воздействия.

Стимулирующее финансирование в его нынешней форме не способствовало представлению в концептуальных записках масштабных и инновационных подходов, как это изначально предполагалось. Многие из кандидатов, представивших концептуальные записки в течение первых пяти периодов представления запросов на финансирование, остро нуждались в финансовых средствах для устранения наиболее серьезных пробелов и столкнулись с тем, что выделенные средства едва покрывают потребности программ при сохранении их масштабов. В связи с этим предлагаемые статьи расходов в рамках финансирования сверх выделенной суммы для кандидатов, отвечающих критериям предоставления стимулирующего финансирования, зачастую касались расширения

масштабов основных мероприятий или обеспечения непрерывности услуг. Лишь около 20% утвержденного стимулирующего финансирования предназначалось для проведения масштабных мероприятий и только 2% – для осуществления инновационной деятельности, как показано на Диаграмме 1. В целом 72% ресурсов было направлено на незначительное расширение или обеспечение непрерывности услуг.

Диаграмма 1. Предоставление стимулирующего финансирования в разбивке по категориям

Данные за первый-девятый периоды приема концептуальных записок периода использования выделенных ресурсов с 2014 по 2016 год



Однако в последующие периоды представления запросов на финансирование ГТО все же нашла возможным рекомендовать использование стимулирующего финансирования в качестве инструмента для привлечения дополнительных внутренних инвестиций, что, в частности, предусматривало установление зависимости между предоставлением стимулирующего финансирования и созданием фондов софинансирования или предоставлением дополнительных услуг кандидатом.

Более тщательный анализ мероприятий, рекомендованных к финансированию членами ГТО в рамках последующих периодов рассмотрения концептуальных записок, свидетельствует о представлении кандидатами мероприятий, выходящих за рамки основных потребностей. К числу примеров относятся следующие.

- Масштабное расширение высокоэффективных мероприятий, обладающих потенциалом для увеличения воздействия на эпидемии, поддающегося количественному определению.
- Предложения относительно экспериментального применения или внедрения новых подходов, основанных на фактических данных, в целях повышения оказываемого воздействия, таких как программы, ориентированные на уязвимых женщин и девочек-подростков.
- Укрепление жизнеспособности и устойчивости систем для сохранения здоровья, необходимых для эффективной реализации программ по заболеваниям.
- Инвестиции в программы по правам человека, повышающие эффективность программ для основных затронутых групп населения, к числу которых относятся защита прав человека, сокращение стигмы и устранение правовых барьеров для доступа к услугам.

Отдельные страны вообще не представляли запросов на финансирование сверх выделенной суммы даже при соответствии критериям предоставления стимулирующего финансирования. В ряде случаев ГТО отметила серьезные пробелы в предоставлении услуг, в отношении которых она хотела бы представить рекомендации по поводу не обеспеченного финансированием качественного запроса, однако в отсутствие запроса на финансирование сверх выделенной суммы страны не могут участвовать в конкурсе на получение дополнительных ресурсов.

ГТО хотела бы подчеркнуть, что конкурс на получение стимулирующего финансирования в его нынешнем формате не отвечает принципу справедливости. Вероятность получения любого дополнительного финансирования во многом зависит от периода, в который кандидат представляет свою концептуальную записку, и категории страны, поскольку имеющаяся сумма и уровень конкуренции за стимулирующее финансирование зависят от общего числа кандидатов именно в этот период представления запросов. Наконец, разграничение запросов на финансирование и запросов о предоставлении средств сверх выделенной суммы в ряде случаев делало процедуру представления запросов и проведение их оценки гораздо более сложными мероприятиями, требующими больших временных затрат, не повышая эффективности процесса представления запросов.

Рекомендация. Поскольку стимулирующее финансирование в его нынешней форме имеет существенные ограничения в том, что касается достижения его намеченной цели, заключающейся в активизации инновационной деятельности и расширении масштабов проводимых мероприятий, стимулировании эффективных программ и повышении потенциала для оказания дополнительного воздействия, поддающегося количественной оценке, ГТО рекомендует тщательно пересмотреть его схему, формат запросов и порядок предоставления в будущем. К числу возможных способов реструктуризации данного подхода в целях обеспечения инновационных мероприятий, дальнейшего расширения масштабов деятельности или мобилизации ресурсов, которые обсуждались и были признаны целесообразными в рамках ГТО, относятся следующие.

- Фонд софинансирования для привлечения дополнительных инвестиций на страновом уровне в интересах поддержки приоритетных направлений деятельности, предварительно установленных Глобальным фондом.
- Специальные фонды, зарезервированные в рамках каждой выделенной кандидату суммы, для предоставления средств через систему финансирования по результатам либо после представления планов внедрения инновационных решений или расширения масштаба мероприятий в ходе их осуществления с возможностью получения дополнительного финансирования после представления тщательно проработанных планов.
- Структурированный запрос предложений в конкретных областях, требующих внедрения инновационных методов, в дополнение мероприятий по реализации действующего гранта Глобального фонда, таких как инновационные мероприятия по ВИЧ среди женщин и девочек и активизация мер по борьбе с ТБ с множественной лекарственной устойчивостью.
- Специальный фонд для устранения серьезных проблем нехватки потенциала на страновом уровне, например для укрепления потенциала в области оценки воздействия и направления донорских и национальных ресурсов на поддержку наиболее действенных мероприятий.
- Инновационные модели государственно-частного партнерства, предназначенные для расширения масштабов деятельности.

- Новаторские подходы к обеспечению эффективного включения в запросы мероприятий, осуществляемых на уровне сообщества, и мероприятий, связанных с защитой прав человека и учетом гендерных факторов.

ГТО рекомендует тщательно обсудить идею пересмотра структуры концептуальных записок на следующий период использования выделенных ресурсов. Если Глобальный фонд будет и впредь просить кандидатов полностью отражать свои потребности в запросах на финансирование в рамках и сверх выделенной суммы, важно обеспечить понимание странами связанных с этим преимуществ и разъяснить значимость запросов на финансирование сверх выделенной суммы и надлежащее содержание таких запросов.

Инновационный запрос на финансирование сверх выделенной суммы в интересах девочек-подростков и молодых женщин

В рамках седьмого периода представления запросов концептуальная записка Южной Африки по ТБ/ВИЧ стала хорошим примером основанного на фактических данных инновационного подхода к реализации инициативы по обеспечению денежной и медицинской помощи для девочек-подростков и молодых женщин и облигаций социального воздействия для работников секс-бизнеса.

В соответствии с принципами Правления, касающимися стимулирующего финансирования, ГТО сочла данный запрос хорошим примером направления значительного объема имеющихся внутренних инвестиций на цели реализации программ по ТБ и ВИЧ. Группа также признала необходимость разработки на базе фактических данных инновационных программ, в первую очередь предназначенных для молодежи и подростков этой страны. ГТО отметила достоинства инициативы по обеспечению денежной и медицинской помощи для девочек-подростков и молодых женщин, позволившей сократить количество случаев ВИЧ-инфицирования в этой основной затронутой группе населения, и потенциал по привлечению средств из внутренних и иных источников при помощи облигаций социального воздействия.

Стимулирующее финансирование было рекомендовано направлять на цели программ профилактики для подростков и молодежи, посещающих и не посещающих учебные заведения, благодаря которым еще 30 000 уязвимых девочек в двух районах будут охвачены инновационным проектом, связанным с компонентом по обеспечению денежной и медицинской помощи. Дополнительные средства по линии стимулирующего финансирования было рекомендовано направить на реализацию программ профилактики для работников секс-бизнеса и их клиентов, благодаря которым еще 24 400 работников секс-бизнеса будут охвачены системой облигаций социального воздействия.

ГТО поддерживала инвестиции в экспериментальное применение этих инновационных подходов и рекомендовала принять меры к тому, чтобы дальнейшее расширение деятельности по составлению таких программ осуществлялось только при условии проведения надлежащих оперативных исследований в целях определения эффективности, документальной фиксации сделанных выводов и оценки воздействия двух указанных инновационных подходов. ГТО также рекомендовала делиться информацией, полученной при осуществлении этой инвестиционной деятельности, в рамках всего портфолио.

Региональные программы

ГТО признает значимость региональных концептуальных записок и мероприятий, зачастую заставляющих обратить внимание на серьезные пробелы, которые непросто устранить при помощи национальных грантов, и обеспечивающих общие преимущества для всех

заинтересованных сторон помимо результатов, которые могут быть достигнуты на страновом уровне. Региональные программы особенно эффективны для решения проблем, связанных с неблагоприятной политической и правовой средой. Так, многие региональные запросы по ВИЧ ориентированы на проведение разъяснительной работы по поводу серьезных пробелов среди основных затронутых групп населения. Это предусматривает обеспечение доступа к антиретровирусной терапии для потребителей инъекционных наркотиков, увеличение объема национального финансирования для разработки программ, предназначенных для основных затронутых групп населения, или защиту прав таких групп, сталкивающихся с препятствиями при попытке получить доступ к соответствующим услугам. Примеры, касающиеся малярии и ТБ, включают запросы, основной темой которых являются трансграничные проблемы, требующие безотлагательных действий и не решаемые надлежащим образом.

На этапе составления региональных писем о намерении были выдвинуты перспективные и инновационные идеи, часть из которых была отобрана для представления концептуальных записок, однако некоторые из поданных впоследствии концептуальных записок не оправдали первоначальных ожиданий. Основные проблемы второго этапа, отмеченные ГТО, касаются следующих тем.

- Обоснование и осуществимость регионального предложения.
- Несбалансированность мероприятий регионального и национального уровней.
- Отсутствие у отдельных кандидатов надлежащего реализационного потенциала.
- Отсутствие критического анализа извлеченных уроков, прошлого опыта осуществления мероприятий и конечных результатов предыдущих программ.

Кроме того, в процессе оценки региональных запросов ГТО столкнулась с рядом проблем общего характера, к числу которых относятся следующие.

- Возможность частичного совпадения региональных концептуальных записок наряду с риском дублирования программ национального уровня.
- Объединенные концептуальные записки по ТБ/ВИЧ, в которых больше внимания уделяется выявлению и устранению пробелов в услугах в связи с ВИЧ, нежели в услугах в связи с ТБ либо в единых услугах в связи с ТБ/ВИЧ.
- Неэффективность концептуальных записок, включая осуществление программ в одних и тех же странах, проведение аналогичных исследований и организация аналогичных тренингов с участием одних и тех же основных затронутых групп населения.
- Несоразмерно большие статьи бюджета, включающие высокие путевые расходы и расходы на проведение исследований и совещаний.

Наряду с этим ГТО рассмотрела ряд региональных запросов, главным образом касавшихся поддержки мероприятий, которые можно было более эффективно осуществлять на национальном уровне, и не содержавших четкого логического обоснования или указания на сравнительные преимущества применения регионального подхода.

ГТО также отметила, что с региональными концептуальными записками связан ряд уникальных проблем оценки воздействия, особенно в том случае, если такие записки касаются информационно-разъяснительной работы. ГТО признает успехи, достигнутые Секретариатом в деле составления плана работы по мониторингу усилий, предпринимаемых в целях оценки качественного воздействия или основных этапов, которые упоминаются в большинстве региональных концептуальных записок. Вместе с тем Группа отмечает, что в этой области многое еще предстоит сделать.

Рекомендация. ГТО рекомендует принять меры к тому, чтобы региональные и субрегиональные запросы были направлены на устранение стратегических пробелов, охватывающих несколько стран, содействие в проведении трансграничных мероприятий по заболеваниям и устранение структурных барьеров. В частности, такие вопросы, как трансграничная деятельность по ликвидации малярии, лекарственная устойчивость малярии, мероприятия по борьбе с малярией и ТБ среди трансграничных мигрантов, стигматизация и дискриминация основных затронутых и уязвимых групп населения, требуют принятия согласованных мер реагирования на региональном уровне при наличии соответствующих бюджетов для осуществления указанных программ.

В целях поддержки таких запросов необходимо разработать предусматривающие большую активность способы выявления основных региональных проблем, определения порядка их решения и распространения соответствующей информации и более четко определить сферу охвата региональных мероприятий, с тем чтобы они дополняли, а не дублировали национальные мероприятия. Соответственно, финансируемые программы должны предусматривать оценку воздействия, позволяющую определить, в чем состоит их эффект, на этапе их реализации. В интересах обеспечения максимального воздействия и эффективности региональных программ региональные запросы должны включать деятельность, способствующую устойчивости проводимых мероприятий, такую как наращивание потенциала, обеспечение участия сообществ, подготовку документации или политические меры, либо обладать высоким потенциалом для достижения устойчивых результатов. Наряду с этим ГТО отметила, что эффективности бюджета можно добиться за счет изучения возможностей на этапах выделения и реализации грантов в целях укрепления синергических связей и недопущения дублирования усилий в рамках ряда региональных концептуальных записок в дополнение к грантам Глобального фонда на страновом уровне.

Ввиду очевидных различий в масштабах и сфере охвата региональных запросов необходимо разработать адаптированные и дифференцированные подходы, учитывающие требования к информации и документации и предполагаемые проблемы в связи с реализацией программ, включая координацию действий и сведение к минимуму дублирования усилий. Наряду с этим следует разработать системы мониторинга и оценки, позволяющие определить общее воздействие региональных подходов, в том числе воздействие информационно-разъяснительных мероприятий.

Стратегические инвестиции в решение предварительно определенных первоочередных задач регионального уровня

ГТО отмечает, что Глобальный фонд может создавать специальные возможности для укрепления стратегической составляющей своих инвестиций в решение предварительно определенных первоочередных задач регионального уровня по итогам консультаций с техническими партнерами, соответствующими заинтересованными сторонами и организациями сообществ. В ходе конкурсного процесса оценки региональных предложений в рамках модели финансирования на основе выделения ресурсов на 2014-2016 годы был выявлен ряд областей, указанных в письмах о намерении представить региональный запрос, в которых рассматриваются важнейшие пробелы и приоритеты в отдельных регионах, однако это привело к несправедливому распределению ресурсов между регионами и ключевыми направлениями деятельности. После рассмотрения 77 писем о намерении представить запрос и 30 концептуальных записок в текущем цикле финансирования ГТО отметила, что отдельные регионы до сих пор недостаточно охвачены

региональными грантами, в то время как в других регионах реализуется множество региональных грантов, которые могут частично перекрывать друг друга.

В заключение ГТО отметила, что продолжение конкурсного процесса после завершения этапа составления писем о намерении представить региональный запрос ставит некоторые регионы в невыгодное положение. Причиной этого являются разница в навыках составления концептуальных записок и связанные с этим различия в качестве запросов на финансирование, предлагаемых в целях охвата того или иного региона.

Рекомендация. Переход к требованиям о представлении продуманных предложений по решению этих предварительно определенных первоочередных задач регионального уровня может повысить воздействие инвестиций Глобального фонда в регионах и осведомленность об уже охваченных географических и тематических областях во избежание дублирования усилий. При этом, однако, необходимо создать определенные возможности для инициативного представления новаторских предложений.

Можно сохранить первоначальный этап конкурсного отбора писем о намерении представить региональный запрос, в ходе которого ГТО может определить самых сильных кандидатов на основании установленных критериев оценки. Кандидаты, прошедшие отбор на данном этапе, должны представить для рассмотрения концептуальную записку, предполагающую возможность ее повторного представления.

ГТО рекомендует принять меры к тому, чтобы в процессе составления концептуальных записок Глобальный фонд оказывал более существенную техническую помощь, обеспечивал более четкое руководство и уделял больше внимания наставничеству для тех организаций, которые занимаются устранением серьезных пробелов, но обладают низким потенциалом. Наряду с этим Глобальный фонд может сотрудничать с другими партнерами, вкладывающими средства в наращивание потенциала, в целях содействия подготовке стратегически ориентированных и технически обоснованных предложений, на базе которых будут осуществляться эффективно регулируемые региональные программы.

Трехлетний период реализации регионального гранта и отсутствие планов перехода

В рамках выделения ресурсов на 2014-2016 годы региональные программы, осуществляемые при поддержке Глобального фонда, обычно получают финансирование на установленный период времени, равный трем годам, и не могут рассчитывать на дальнейшее предоставление финансовых средств после завершения реализации гранта. ГТО признает, что, в случае когда речь идет о некоторых новых кандидатах и новых региональных грантах, а также о некоторых долгосрочных вопросах, таких как инвестиции в повышение устойчивости программ для основных затронутых групп населения за счет перехода на внутреннее финансирование, вряд ли можно ожидать достижения в трехлетний срок искомых конечных результатов и соответствующего воздействия на региональном уровне. Более того, хотя трехлетний период планирования ограничивает возможности региональных программ по решению стратегических вопросов, требующих изменения политики или долгосрочных согласованных усилий, ГТО отметила отсутствие устойчивости и планирования перехода как общий недостаток многих региональных предложений.

Рекомендация. В связи с вышеизложенным ГТО рекомендует Глобальному фонду изучить разные варианты, которые могут быть рассмотрены в интересах вложения средств в достижение стратегических приоритетов, предполагающих долгосрочное планирование.

Кроме того, в определенных ситуациях, когда предусматриваются одноразовые инвестиции, кандидатам, представляющим региональные программы, следует настоятельно рекомендовать включать в их предложения планы на переходный период.

С. ПОДДЕРЖКА УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАНТОВ С УЧЕТОМ ВОЗДЕЙСТВИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ, АНАЛИЗА РИСКОВ И РЕЗУЛЬТАТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

Учет прошлого опыта и использование данных в целях более эффективного осуществления программ

Учитывая, что некоторые страны имеют более чем десятилетний опыт осуществления национальных программ по заболеваниям и соответствующих программ Глобального фонда, ГТО видит чрезвычайно важную возможность получения информации посредством изучения фактических данных об эффективности либо неэффективности тех или иных мер в рамках прошлых программ. Несмотря на серьезные инвестиции, которые должны были обеспечить основательное изучение имеющихся материалов, ГТО неоднократно отмечала множество упущенных возможностей для применения полученных знаний при составлении новых концептуальных записок, в связи с чем кандидаты продолжают представлять запросы о поддержке статичных программ, не оцениваемых надлежащим образом и имеющих ограниченную эффективность.

Кроме того, регулярный мониторинг и оценка эффективности программ имеют ключевое значение для руководства деятельностью по расширению программ и внесения промежуточных поправок в целях улучшения конечных результатов. ГТО отметила, что лишь немногие концептуальные записки предусматривают проведение планового мониторинга и оценки данных в рамках мероприятий, поддерживаемых Глобальным фондом, в целях выявления проблем и повышения эффективности и воздействия этих мероприятий в долгосрочной перспективе. Подобные упущения свидетельствуют о глубинных недостатках в сборе и использовании данных по программам и оценке эффективности и воздействия мер реагирования в рамках мероприятий, проводимых при поддержке Глобального фонда. Как уже указывалось в предыдущих докладах ГТО, в целях более эффективной реализации программ, обеспечивающей максимальное воздействие инвестиций Глобального фонда, эти недостатки должны быть устранены.

Рекомендация. Такой подход позволит выявлять программные пробелы, узкие места и ограничения, которые помимо прочего послужили причинами низких показателей эффективности и охвата. ГТО рекомендует принять меры к тому, чтобы повышению количества и качества данных по программам на основе регулярного использования стандартных информационных систем управления здравоохранением и созданию национального потенциала в области использования стратегической информации для принятия решений уделялось такое же внимание, как и повышению качества эпидемиологических данных и данных о численности соответствующих групп населения.

Эффективное использование стандартных данных по программам при составлении концептуальных записок

ГТО отметила примеры отличной работы, такие как использование стандартных данных по программам в Ботсване в интересах обоснованного и крайне важного определения целевых групп и укрепления программ по ТБ/ВИЧ для постепенного укрепления национальной программы и повышения оказываемого воздействия. При составлении концептуальной записки страна использовала стандартные данные по программам борьбы с ТБ для определения районов с менее эффективными программами на основании низких показателей диагностики и результатов лечения в интересах целевого ориентирования инвестиций и уделения этим районам более пристального внимания. Более интенсивное использование стандартных данных по программам для выявления недостатков позволяет принимать обоснованные и крайне важные меры по уточнению географической направленности и укреплению программ на субнациональном уровне, что с течением времени обеспечит укрепление общенациональной программы и повысит ее воздействие.

Учитывая ключевое значение эффективности осуществления программ для оказания существенного воздействия, Глобальный фонд мог бы рассмотреть возможность создания специальной инициативы для учета данных по программам, полученных в результате использования стандартных информационных систем управления здравоохранением и постоянного мониторинга. Деятельность по ее реализации может охватывать изучение либо увеличение инвестиций в проведение внешних оценок конкретных проектов, которые в соответствующих случаях предусматривают точное описание и анализ всех видов поддержки, уже оказывавшейся Глобальным фондом. В процессе оценки необходимо установить, каких результатов удалось либо не удалось добиться благодаря такой поддержке, и выяснить, почему это произошло. Подобной оценке могут быть подвергнуты крупные компоненты программ в странах проведения высокоэффективных мероприятий, где успех программ серьезным образом влияет на совокупный уровень глобального воздействия.

ГТО рекомендует Глобальному фонду и техническим партнерам сотрудничать со странами с целью обеспечить сбор данных по программам как часть осуществления программ или оперативных исследований. Им следует предпринимать усилия, гарантирующие регулярное применение указанной процедуры в целях критической оценки и руководства программами для постепенного повышения уровней воздействия на национальные инвестиции и инвестиции Глобального фонда и других доноров. В рамках концептуальных записок результаты анализа данных по программам и выводы, сделанные по итогам его проведения, должны учитываться и использоваться при разработке и расширении масштабов предлагаемых мероприятий. Наряду с этим ГТО рекомендует включать в осуществляемую деятельность мероприятия по поддержке сбора и использования стандартных данных по программам с долгосрочной целью создания в стране устойчивого аналитического потенциала. Указанные инвестиции могут оказаться полезными в качестве ориентиров не только для инвестиций Глобального фонда, но и для инвестиций национальных структур и других доноров.

Оперативные исследования

ГТО рекомендует чаще проводить целевые оперативные исследования для выявления пробелов и недостатков, а затем разрабатывать и тестировать новые подходы к их устранению. В этом смысле итоги представления последних концептуальных записок являются неоднозначными. В отдельных случаях отсутствие таких мероприятий обусловлено непониманием глубинных причин возникших проблем, и именно в этих случаях требуется проведение оперативных исследований или исследований по вопросам практической реализации программ, которые в случае их включения в концептуальные записки будут всемерно поддерживаться ГТО. Так, оперативные исследования приобретают все большую значимость, обеспечивая для стран ориентиры на пути к ликвидации малярии. Применительно ко всем заболеваниям оперативные исследования различий в доступе к услугам или пользовании услугами либо в показателях успешности лечения, которые обусловлены гендерной принадлежностью или принадлежностью к уязвимым и основным затронутым группам населения, могут играть ключевую роль в обеспечении справедливости, помогая привлечь внимание к вопросам прав человека и препятствиям, мешающим успешному осуществлению программ. К числу примеров, в разбивке по заболеваниям, относятся следующие.

- Реализации программ по ВИЧ может способствовать установление более тесных связей между анализом слабых мест и пробелов в сфере профилактики ВИЧ, последовательностью оказания помощи, служащей ориентиром для инвестиций, и отбором мероприятий в концептуальных записках для эффективного укрепления национальных мер реагирования.
- Реализации программ по ТБ может способствовать дополнительное внимание к постановке диагноза и последовательности лечения, которое позволит выявить лиц, остающихся незамеченными, определить, на чем следует сосредоточить усилия по активному выявлению случаев заболевания, и разработать подходы для увеличения численности пациентов, завершивших лечение.
- Реализации программ по малярии может способствовать проведение оперативных исследований, учитывающих условия конкретной страны, в целях анализа и использования существующих данных для разграничения наиболее эффективных видов мероприятий для разных географических районов или для понимания причин редкого использования СОИДД в определенных районах или группах населения.

D. ПОДДЕРЖКА УСТОЙЧИВЫХ ПРОГРАММ БОРЬБЫ С ЭПИДЕМИЯМИ И УСПЕШНОГО ПЕРЕХОДА НА ФИНАНСИРОВАНИЕ БЕЗ УЧАСТИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

Устойчивость и переход на самостоятельное финансирование

Мероприятия, позволяющие добиться необходимых результатов в отношении каждого из трех заболеваний, с которыми борется Глобальный фонд, хорошо известны; кроме того, постоянно развиваются новые технологии. Наиболее эффективные мероприятия все чаще включаются в концептуальные записки. Задача состоит в расширении масштабов эффективных мероприятий и оказании поддержки в их долгосрочном осуществлении наряду с обеспечением участия политических структур и национального руководства, которые необходимы для перехода на внутреннее финансирование и поддержание устойчивости. Этому процессу препятствует растущая зависимость многих стран с низким и средним уровнем дохода от Глобального фонда или других внешних источников в вопросах реализации программ, требующих долгосрочных финансовых обязательств,

таких как проведение антиретровирусной терапии, мероприятия, ориентированные на основные затронутые группы населения, лечение ТБ с множественной лекарственной устойчивостью, подбор медицинского персонала и распространение сеток, обработанных инсектицидом длительного действия.

ГТО хотела бы отметить, что акцент на переходе от поддержки со стороны Глобального фонда на использование других ресурсов следует делать на более ранних этапах; в случае если обсуждение данной проблемы будет начинаться за один-два цикла распределения ресурсов до перехода страны на другие источники финансирования, время может быть упущено. Все страны следует рассматривать в качестве стран «на этапе перехода», который разные страны осуществляют в разные сроки в соответствии с их экономическим потенциалом и этапом, на котором они находятся в процессе развития. В число проблем, касающихся обеспечения устойчивости, ГТО включает следующие.

- Финансирование других основных компонентов программ.
- Финансирование для основных затронутых групп населения.
- Поддержание потенциала жизнеспособных и устойчивых систем здравоохранения.
- Интеграция предоставления услуг и других соответствующих программ здравоохранения.
- Обеспечение надлежащими людскими ресурсами для поддержки программ.
- Оказание поддержки в организации информационно-разъяснительных мероприятий на основе фактических данных в целях проведения работы с правительствами в отношении вышеизложенных требований по обеспечению устойчивости.

Рекомендация. Учитывая, что стоимость расширения программ по трем заболеваниям значительно превышает ресурсы Глобального фонда и других доноров, Глобальный фонд должен удостовериться в максимально эффективном использовании любых инвестиций для увеличения пула ресурсов, повышения долгосрочной устойчивости и достижения наибольшей отдачи в борьбе с тремя заболеваниями. Возможно, стоит рассмотреть вопрос о включении требований в отношении совместного или встречного финансирования со стороны государственных бюджетов для расширения масштабов деятельности, которая ведет к серьезным обязательствам по обеспечению непрерывности услуг со стороны Глобального фонда. Таким образом, выполнение основных обязательств, таких как проведение антиретровирусной терапии ВИЧ, обеспечение сеток, обработанных инсектицидом длительного действия, и артемизинин-комбинированной терапии для лечения малярии и предоставление противотуберкулезных препаратов второго ряда, станет общей задачей и позволит выйти из нестабильной ситуации зависимости.

ГТО рекомендует техническим партнерам сформулировать более четкие руководящие указания в нескольких областях, связанных с переходом на самостоятельное финансирование мероприятий по борьбе с эпидемиями и устойчивостью инвестиций и конечных результатов, признавая, что отдельные инструменты уже разрабатываются. Например, при разработке действующих руководящих принципов и инструментов борьбы с малярией акцент был сделан на странах с высоким бременем болезни, все население которых подвергается значительному риску. Технические руководства и техническая поддержка для стран с большим разбросом показателей передачи малярии, которые могут находиться на пути к ее ликвидации, отсутствуют. Такие руководства по обеспечению устойчивости должны быть разработаны в возможно кратчайшие сроки.

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА 2. СОЗДАНИЕ ЖИЗНЕСПОСОБНЫХ И УСТОЙЧИВЫХ СИСТЕМ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ

Введение

Жизнеспособные и устойчивые системы для сохранения здоровья (ЖУССЗ) служат основой всех мероприятий по борьбе с заболеваниями. Задача «инвестировать в целях полного устранения эпидемий» может быть решена только на базе укрепленных систем. Наличие более жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья имеет решающее значение не только для устранения эпидемий трех заболеваний, но и для обеспечения устойчивого прогресса и создания важнейших элементов медицинского обслуживания, необходимых для достижения сформулированных Организацией Объединенных Наций Целей в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В период использования выделенных ресурсов 2014-2016 годов был достигнут прогресс в интеграции общих элементов ЖУССЗ стратегий борьбы с тремя заболеваниями, прежде всего в сфере управления закупками и снабжением и использования образующих единое целое общих информационных систем, однако в области дальнейшей оптимизации усилий по созданию ЖУССЗ для борьбы с тремя заболеваниями и для всей системы здравоохранения многое еще предстоит сделать. ГТО отметила применение в целом ряде концептуальных записок фрагментарных подходов к ЖУССЗ; во многих ситуациях ей приходилось приложить немалые усилия для получения четкого представления об общей системе здравоохранения кандидатов ввиду сложностей, связанных с проведением комплексного обзора предлагаемых мероприятий, разбитых по заболеваниям. Хотя стратегические планы по заболеваниям могут быть хорошо проработаны, многие страны не представляют четких общих планов здравоохранения для национального уровня, которые могут служить ориентиром для интеграции ключевых элементов ЖУССЗ. Кроме того, передача обязанностей и децентрализация все больше затрудняют разработку единых стратегий в отношении ЖУССЗ и делают еще более сложной задачей интеграцию программ и мероприятий по созданию ЖУССЗ.

А. УКРЕПЛЕНИЕ ОТВЕТНЫХ МЕР И СИСТЕМ НА БАЗЕ СООБЩЕСТВ

Устойчивость организаций гражданского общества

ГТО отметила рост внимания к организациям гражданского общества, который соответствует ее пожеланиям и заслуживает положительной оценки. Однако для обеспечения устойчивости программ необходимо, чтобы эти организации получали поддержку не только по линии донорского финансирования, но и по линии национальных органов, финансирующих организации сообществ, как указано в настоящем докладе в связи с обеспечением устойчивости финансирования для основных затронутых групп населения. Столь же важно принимать меры к тому, чтобы организации гражданского общества не утратили своей роли свидетелей и правозащитников, полностью ограничив свою деятельность функциями поставщиков услуг.

На данном этапе одним из ограничений является отсутствие в ряде стран политической воли либо законодательной или нормативной базы, позволяющей правительствам финансировать неправительственный сектор или направлять финансовые средства организациям гражданского общества, организациям сообществ или неправительственным организациям напрямую.

Рекомендация. ГТО рекомендует Глобальному фонду оказывать содействие в обеспечении механизмов для правительств, таких как заключение социальных контрактов министерством здравоохранения и местными органами власти, в целях укрепления и финансирования организаций гражданского общества или организаций, ориентированных на сообщества либо возглавляемых их представителями. Механизмы заключения социальных контрактов, к числу которых относятся системы распределения обязанностей и предоставления финансовой поддержки, должны иметь четкое определение и функционировать на национальном уровне. В тех случаях, когда законодательная или нормативная система не допускает заключения социальных контрактов с неправительственными организациями, которые занимаются основными затронутыми группами населения, это должно быть четко определено наряду с указанием предлагаемых механизмов для удовлетворения данной потребности.

ГТО также с удовлетворением отметила недавние усилия ряда стран, приступивших к устранению правовых и логистических барьеров для оказания поддержки организациям сообществ и неправительственным организациям, что, в частности, предусматривало введение практики найма работников таких организаций через государственные учреждения³. ГТО призывает Глобальный фонд продолжать тесное сотрудничество с кандидатами в целях разработки механизмов для предоставления этим организациям государственной поддержки и обеспечения ее устойчивости до и после перехода от портфолио Глобального фонда на другие источники финансирования.

Общественные медработники

Представленные запросы также свидетельствуют о растущем внимании к роли общественных медработников в мероприятиях по заболеваниям и планах стран в отношении ЖУССЗ. Вместе с тем ГТО отмечает, что роль общественных медработников не всегда бывает официально определена. Зачастую предполагается, что эти работники будут проводить ряд сложных мероприятий; задачи, которые перед ними ставятся, и системы оплаты их труда варьируют в широких пределах в зависимости от того, какая структура занималась их наймом. ГТО обеспокоена тем обстоятельством, что, хотя страны все чаще признают значимость общественных медработников, финансовые ограничения, слабость систем подготовки и контроля, высокая текучесть кадров и связанная с ней потеря квалифицированного персонала по причине отсутствия определенности в вопросах финансирования и чрезмерных ожиданий могут оказывать негативное влияние на эффективность этой важной категории работников.

Рекомендация. ГТО рекомендует более планомерно интегрировать общественных работников в систему здравоохранения. Важно расширять или вводить в действие системы, обеспечивающие надлежащее нормативное руководство и предоставление поддержки, с тем чтобы гарантировать устойчивое выполнение этими лицами соответствующих функций. Необходимо определить приоритеты с целью не допустить чрезмерной загруженности этих медицинских работников низшего уровня. При укомплектовании персоналом необходимо обращать внимание на гендерный баланс,

³ ГТО отмечает, что в определенных условиях усилия по заключению социальных контрактов могут поставить под угрозу независимость неправительственных организаций и сетевых организаций сообществ и основных затронутых групп населения. Идеи данной системы могут быть использованы с целью не допустить существования в странах механизмов двухканального финансирования, с тем чтобы избежать устранения правовых барьеров для финансирования организаций гражданского общества. Данная проблема должна решаться с учетом условий в конкретной стране.

учитывая существующие условия. Например, в условиях, когда большинство потребностей в медицинской помощи на уровне сообщества касается женщин и детей, высока вероятность того, что работники женского пола смогут добиться более высоких результатов.

В. УЛУЧШЕНИЕ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВЬЯ И ЗДОРОВЬЯ ЖЕНЩИН, ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ И ПОДДЕРЖКА ПЛАТФОРМ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ СЛУГ

Предоставление комплексных услуг

При рассмотрении концептуальных записок ГТО отметила множество упущенных возможностей для интеграции услуг, предоставляемых основным затронутым и уязвимым группам населения, таким как женщины, дети и группы населения, наиболее подверженные трем указанным заболеваниям. Интеграция услуг по трем заболеваниям для некоторых из основных затронутых групп населения сокращает операционные издержки для работников здравоохранения и клиентов и повышает эффективность и вероятный уровень воздействия. К числу примеров относятся следующие.

- Интеграция в систему дородового ухода таких важнейших услуг, как профилактика передачи ВИЧ от матери ребенку; периодическое профилактическое лечение малярии во время беременности; основные услуги по оказанию поддержки для основных затронутых групп населения, такие как лечение инфекций, передаваемых половым путем, и опиоидная заместительная терапия для женщин, употребляющих инъекционные наркотики, в районах концентрированных эпидемий.
- Интеграция в систему услуг, связанных с малярией, основных мероприятий по охране здоровья детей, которые в соответствующих случаях должны осуществляться параллельно с комплексным ведением пациентов на уровне сообществ и массовыми кампаниями по распространению сеток, обработанных инсектицидом длительного действия; к данной категории, в частности, относятся иммунизация, дегельминтизация и лечение других распространенных детских заболеваний.
- Установление связи между планированием семьи и услугами по лечению ВИЧ и инфекций, передаваемых половым путем, в целях содействия осознанному выбору репродуктивного поведения со стороны женщин, живущих с ВИЧ.
- Выявление контактных случаев ТБ в рамках услуг по охране здоровья детей.

Рекомендация. ГТО рекомендует кандидатам и поддерживающим их техническим партнерам искать и обеспечивать максимально широкие возможности для интеграции услуг. Создание стимулов для расширения интеграции услуг может способствовать повышению показателей эффективности и охвата для всего спектра мероприятий по охране здоровья населения. Для решения сложных вопросов институционального характера, способствующих сохранению нынешней системы раздельного предоставления услуг, может потребоваться техническое сотрудничество высокого уровня, которое должны обеспечить традиционные и нетрадиционные технические партнеры. Меры, принимаемые для того, чтобы техническое сотрудничество предусматривало учет сложившейся ситуации и наличие специальных знаний для устранения серьезных пробелов на этапах формирования, осуществления и оценки инвестиций, приобретают все большее значение.

С. УКРЕПЛЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ И НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМ ЗАКУПОК И СНАБЖЕНИЯ

Системы закупок и снабжения

Очевидно, что для многих кандидатов создание систем управления закупками и снабжением является серьезной проблемой. Для нее характерны регулярно возникающие ситуации дефицита запасов, ненадлежащее распределение лекарств и поставляемых материалов, истечение срока годности лекарств и, в ряде случаев, их хищение. К числу проблем и недостатков, постоянно отмечаемых в концептуальных записках, относятся следующие.

- Запросы, ориентированные на капиталовложения, которые оказывают нулевое или минимальное воздействие на управление общей системой, и не учитывающие возможности для эффективного расходования средств и устранения системных пробелов и узких мест в рамках всей цепочки поставок.
- Слабость информационных систем управления логистикой, таких как системы, о качестве которых свидетельствует неэффективность расчета потребностей и управления запасами для диагностики и удовлетворения потребностей в противомаларийных лекарственных средствах, ввиду отсутствия связи между данными о заболеваемости и данными о поставках и их использовании.
- В отсутствие надлежащих средств прогнозирования, распределения и учета потребления предметов снабжения периодически возникают проблемы с оформлением заказов, управлением поставками и распределением. Это сводит на нет положительные изменения в сфере обеспечения доступности лекарств.
- Отсутствие механизмов надзора и подотчетности для процедуры закупок и снабжения, в частности отсутствие механизмов, позволяющих департаментам медицинского обслуживания участвовать в мероприятиях по надзору за обеспечением товаров первой необходимости для реализации их программ.

ГТО обратила внимание на то, что в концептуальных записках, касающихся двух и более заболеваний, таких как объединенные концептуальные записки по ТБ/ВИЧ, как правило, применяются подходы к управлению закупками и снабжением, предусматривающие бóльшую степень интеграции, но оставляющие место для их усовершенствования. Фрагментарные подходы к укреплению систем закупок и снабжения, в соответствии с которыми каждая программа по заболеванию в конкретной стране предполагает отдельное обращение к системам управления закупками и снабжением на основе отдельной концептуальной записки, по-прежнему существуют. Управление поставками товаров первой необходимости по линии Глобального фонда в ряде стран встроено в национальную систему централизованных закупок, в то время как в других странах оно по-прежнему существует в качестве параллельной системы.

Рекомендация. Следует приложить усилия по интеграции обеих систем в целях укрепления общего национального потенциала в области управления и обеспечения подотчетности и повышения долгосрочной устойчивости. ГТО настоятельно рекомендует Глобальному фонду делать акцент на интеграции инвестиций в системы закупок и снабжения и надежные цифровые информационные системы, которыми они управляются. Основные реципиенты, прежде всего министерства здравоохранения, должны стремиться к укреплению надзора и подотчетности в отношении систем закупок и снабжения. Эффективное управление и подотчетность в вопросах закупок необходимы для обеспечения сдержек и противовесов и сокращения случаев нерационального использования ресурсов и коррупции при максимальном увеличении возможностей для оказания реального воздействия.

Дефицит людских ресурсов для системы здравоохранения

Многие кандидаты указывают в качестве одного из основных системных ограничений дефицит медицинского персонала. Нехватка медицинских работников зачастую объясняется действием следующих факторов.

- Отсутствие учебного потенциала.
- Отсутствие достаточных финансовых ресурсов для найма работников.
- Низкий уровень оплаты труда.
- Проблемы с удержанием сотрудников.
- Непредоставление людских ресурсов для районов, которые больше всего нуждаются в поддержке.

ГТО считает необходимым значительно увеличить инвестиции в людские ресурсы для всей системы здравоохранения в целях решения проблемы дефицита медицинского персонала. Хотя для организации предварительной профессиональной подготовки, обучения на рабочем месте и предоставления поддержки необходим большой объем инвестиций, особенно если речь идет о самых периферийных районах, важно рассматривать новые подходы к обучению, при которых персоналу не приходится покидать места службы и которые связаны с использованием новейших технологий, комплексного обучения, надзора в целях оказания поддержки на рабочем месте, наставничества и дистанционного обучения. Тщательный и постоянный надзор в целях оказания поддержки в периферийных районах может во многом способствовать устранению недостатков в обучении и повышению качества медицинского обслуживания пациентов.

Рекомендация. ГТО настоятельно рекомендует Глобальному фонду побуждать страны к рассмотрению возможности комплексного обучения, повышающего эффективность и результативность работы имеющегося персонала системы здравоохранения за счет надзора и оказания поддержки на рабочем месте, усовершенствованных систем управления качеством работы и применения новых и удобных в использовании технологий дистанционной связи и обучения в целях наращивания потенциала, надзора и наставничества. Министерствам здравоохранения и другим основным реципиентам также следует разработать стратегии решения задач по удержанию сотрудников и распределению людских ресурсов, которые предполагают использование нефинансовых стимулов, и рассмотреть возможность консультаций с медицинскими работниками низшего звена при планировании численности персонала.

D. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМ ДАННЫХ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И НАРАЩИВАНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОГО И РЕАЛИЗАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА СТРАН

Информационные системы здравоохранения

ГТО обратила внимание на различия в качестве информации по заболеваниям и охвате информационных систем здравоохранения, однако качество данных и степень интеграции указанных систем постепенно повышаются. По мнению ГТО, существует несколько способов оптимизации этих систем.

ГТО отмечает, что получение необходимых сведений по-прежнему требует больших усилий. Данные, направляемые в центральные органы, не подвергаются надлежащему анализу и не используются должным образом в целях эффективного планирования работы

и принятия решений на всех уровнях. ГТО зафиксировала ряд признаков, указывающих на отсутствие достаточного потенциала для анализа собранных данных и цепочки обратной связи с лицами, которые их собирали. Нередко такой анализ с получением ответной реакции осуществляется слишком поздно для своевременного и эффективного использования соответствующих результатов в процессе принятия решений на местном уровне.

Кроме того, ГТО признает риск, связанный с получением чрезмерного количества данных, и рекомендует ограничить показатели, используемые в рамках комплексных систем, параметрами, которые имеют решающее значение для принятия управленческих решений. Например, в рамках национальной программы по борьбе с малярией рассчитывается множество показателей, но лишь немногие из них необходимы для работы общей комплексной системы обработки данных, которая позволит отслеживать достигнутые результаты в области борьбы с малярией. Аналогичным образом, ключевые показатели по ТБ позволяют отслеживать выявление случаев заболевания, число пациентов, продолжающих лечение, эффективность лечения и контакты пациентов. Применительно к ВИЧ упорядоченный массив данных, который можно объединить с другими данными по заболеваниям, позволяет руководству получить информацию о профилактике, выявлении случаев инфицирования, лечении и соблюдении врачебных рекомендаций. ГТО также отмечает, что даже в тех случаях, когда частный сектор обеспечивает значительный объем услуг в связи с тремя заболеваниями, информация о них в национальной системе отчетности нередко носит ограниченный характер. Наконец, данные в разбивке по полу и возрасту зачастую не представлены.

Рекомендация. Укрепление систем данных на страновом уровне необходимо для планирования, управления, мониторинга и оценки. ГТО рекомендует странам предпринимать усилия по выявлению основных данных, необходимых для принятия решений, в целях ограничения потребностей в сборе данных. При использовании национальных ресурсов для поддержки мероприятий частного сектора по борьбе с тремя заболеваниями следует прилагать более серьезные усилия, гарантирующие представление этим сектором всей соответствующей информации. Внедрение комплексных систем, таких как РИСЗ-2 (Районная информационная система здравоохранения 2), широкое применение которой в настоящее время отчасти обусловлено поддержкой Глобальным фондом внешнего технического сотрудничества, поможет оптимизировать представление информации и сосредоточить усилия на определении ключевых показателей для управления деятельностью на каждом уровне. Необходимо обеспечить синергическое взаимодействие с техническими партнерами в целях уточнения показателей по ТБ в соответствии с приоритетными показателями стратегии «Остановить туберкулез». ГТО выступает за упрощение механизмов сбора данных в рамках существующих в странах информационных систем управления здравоохранением, которые могут обеспечивать информацию для принятия решений, особенно на низших уровнях, где персонал следует обучить методам интерпретации и использования данных для принятия местных решений. Для обеспечения оптимального использования информации в целях принятия управленческих решений необходима регулярная передача данных с высших на низшие уровни системы здравоохранения в режиме обратной связи. На всех уровнях следует гарантировать представление ключевых элементов данных в разбивке по полу и возрасту.

Е. УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ БОРЬБЫ С ЗАБОЛЕВАНИЯМИ И СОГЛАСОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ С ЭТИМИ СТРАТЕГИЯМИ И ПЛАНАМИ

Жизнеспособные и устойчивые системы здравоохранения и национальные стратегии в области здравоохранения

ГТО отметила, что недостатки системы здравоохранения нередко подрывают реализацию целей и задач по трем заболеваниям, особенно во многих странах с наиболее высоким бременем болезней и наименьшим уровнем дохода. Национальные стратегические планы в области здравоохранения (именуемые в настоящем докладе национальными планами в области здравоохранения) обеспечивают основу для финансирования национальных мероприятий по борьбе с тремя заболеваниями в контексте поддержки всей системы здравоохранения. Без учета национальных планов в области здравоохранения странам все чаще приходится составлять специальные концептуальные записки для Глобального фонда, которые также становятся чрезмерно детализированными и затрудняют процедуры оценки. Наряду с этим ГТО отметила применение в целом ряде концептуальных записок фрагментарных подходов к созданию ЖУССЗ.

ГТО нередко бывает вынуждена приложить немалые усилия для получения четкого представления об общей системе здравоохранения кандидатов и испытывает все больше трудностей с проведением комплексного обзора предлагаемых мероприятий, в случае когда они представлены в разбивке по заболеваниям. Хотя национальные стратегические планы по заболеваниям могут быть хорошо проработаны, многие страны не представляют четких общих планов здравоохранения для национального уровня, которые могут служить ориентиром для интеграции ключевых элементов ЖУССЗ. Кроме того, во многих концептуальных записках компонентам по ЖУССЗ не уделяется должного внимания, что свидетельствует об отсутствии общего плана в отношении создания ЖУССЗ и/или действенного участия специалистов по созданию ЖУССЗ в процессе составления концептуальных записок.

Рекомендация. ГТО рекомендует кандидатам вкладывать средства в составление тщательно проработанных национальных планов в области здравоохранения с указанием четких приоритетов в отношении ресурсов для борьбы с тремя заболеваниями, предоставления основных медицинских услуг и укрепления систем здравоохранения, которые позволяют сформировать основу для обеспечения более тесной связи мероприятий по созданию ЖУССЗ во всех областях борьбы с заболеваниями. ГТО рекомендует Глобальному фонду поддерживать представление комплексной информации о результатах анализа общей системы здравоохранения и предлагаемых мероприятиях. В интересах подготовки запросов на финансирование ЖУССЗ и наращивания потенциала в процессе их создания кандидатам следует предоставить доступ к финансированию, выделяемому на цели технического сотрудничества, которое предполагает учет конкретной ситуации и удовлетворение соответствующих потребностей.

В целях обеспечения необходимого уровня такой поддержки следует укреплять техническое сотрудничество с техническими партнерами на страновом уровне; наряду с этим чрезвычайно важную роль будет играть поддержка партнеров в области развития и технических партнеров. ГТО также рекомендует страновым координационным комитетам рассмотреть возможность включения в их состав соответствующих экспертов системы здравоохранения (по вопросам мониторинга и оценки, работы систем управления

медицинской информацией, финансирования, людских ресурсов, планирования и управления закупками и снабжением) или по крайней мере проведения консультаций с этими экспертами при составлении запросов на финансирование, представляемых Глобальному фонду.

ГТО также рекомендует Глобальному фонду оказывать кандидатам помощь в представлении целостной информации о результатах анализа общей системы здравоохранения и предлагаемых мероприятиях и отказаться от фрагментарного подхода во всех запросах, где упоминаются ЖУССЗ. Для всех кандидатов следует рассмотреть возможность представления комплексных концептуальных записок по ЖУССЗ. Желательно, чтобы компоненты по ЖУССЗ и по заболеваниям были сведены в одну концептуальную записку.

При отсутствии отдельных концептуальных записок в отношении ЖУССЗ ГТО рекомендует кандидатам как минимум принять меры к тому, чтобы только в одной концептуальной записке по трем заболеваниям был представлен бюджет создания ЖУССЗ с полным описанием и четким указанием элементов, охватывающих большой объем мероприятий, чем концептуальные записки по заболеваниям, и разъяснились польза и связи с другими заболеваниями и национальной системой здравоохранения в целом. В остальных концептуальных записках по заболеваниям должно быть четко указано, какие потребности в ЖУССЗ упомянуты в концептуальной записке по данному компоненту. Логика этого подхода состоит в представлении всех трех концептуальных записок по заболеваниям в рамках одного и того же периода их приема.

Г. УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМ ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА И НАДЗОРА

Финансирование здравоохранения

Финансирование здравоохранения и финансовая устойчивость зависят от участия министерств финансов и здравоохранения в составлении концептуальных записок. Если речь не идет о готовности платить, внутреннему финансированию и особенно финансовым прогнозам на будущее зачастую уделяется мало внимания. Для многих стран характерен высокий уровень наличных расходов, а влияние платы за услуги на основные затронутые группы населения и малоимущих лиц часто не отражается в концептуальных записках.

Рекомендация. ГТО рекомендует странам уделять больше внимания внутреннему финансированию и на раннем этапе привлекать министерство финансов к составлению концептуальных записок. ГТО призывает кандидатов рассмотреть возможность привлечения большего числа специалистов из частного сектора в государственные службы. Возможно, стоит рассмотреть идею создания различных государственно-частных партнерств. Помимо выдвижения требований о совместном финансировании Глобальный фонд должен побуждать страны к увеличению внутреннего финансирования, направляемого на цели оказания медицинской помощи, в рамках планирования мероприятий по обеспечению устойчивости. Правительствам следует рассмотреть стратегии медицинского страхования и другие способы более равномерного распределения риска финансового бремени среди населения при обеспечении особой защиты для самых малоимущих. В интересах устойчивого перехода Глобальный фонд должен продолжать работу по решению проблемы цен на товары для стран-кандидатов в целях обеспечения доступных систем здравоохранения.

Потенциал для управления финансовыми средствами

ГТО отметила, что создание потенциала для управления финансовыми средствами имеет ключевое значение для защиты инвестиций Глобального фонда и национальных инвестиций в борьбу с тремя заболеваниями и обеспечение ЖУССЗ. В концептуальных записках и приложенных к ним документах, как и прежде, отмечались проблемы различного уровня сложности, связанные с вопросами финансового управления в ряде стран. Ненадлежащее управление финансовыми ресурсами и коррупция являются проблемой для значительной части финансирования, выделяемого на цели развития, будь то по линии национальных правительств или партнеров, таких как Глобальный фонд.

Рекомендация. В связи с вышеизложенным ГТО рекомендует Глобальному фонду поддерживать обеспечение технического сотрудничества в сфере управления финансовыми средствами в целях укрепления финансовых систем и повышения подотчетности для основных реципиентов и субреципиентов в каждой концептуальной записке. В частности, при решении проблем ненадлежащего управления финансовыми ресурсами и коррупции Глобальному фонду следует рассмотреть возможность оказания поддержки организациям гражданского общества, которая позволит им привлекать основных реципиентов и субреципиентов к ответственности за использование грантовых средств, особенно на децентрализованном уровне, включая оказание поддержки в создании механизмов информирования о противоправных действиях.

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА 3. ПРОДВИЖЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА

Введение

ГТО полностью поддерживает стратегическую ориентацию Глобального фонда на обеспечение участия сообществ, прав человека и гендерного равенства и считает, что эти стратегические элементы имеют ключевое значение в борьбе с тремя заболеваниями и укреплении жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья. К числу нерешенных проблем, препятствующих продвижению вперед, относятся стигматизация людей, живущих с тремя заболеваниями, правовые барьеры для доступа к услугам, гендерное насилие и эпидемиологические различия, связанные с полом и возрастом. ГТО рассматривает применение данной стратегии в новом периоде распределения ресурсов в качестве возможности для представления подробных сведений о существующих механизмах и принципах активизации взаимодействия с основными затронутыми группами населения и защиты их прав человека.

А. РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА ПРОГРАММАМИ ПО ПОДДЕРЖКЕ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК, ВКЛЮЧАЯ ПРОГРАММЫ ПО УКРЕПЛЕНИЮ СЕКСУАЛЬНОГО И РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВЬЯ И ПРАВ

Гендерный анализ в концептуальных записках

ГТО отметила, что, хотя во многих концептуальных записках описываются и признаются проблемы, связанные с гендерной принадлежностью, большинство из них не содержит предложений по проведению мероприятий и разработке программ с учетом гендерных факторов, которые предполагают признание гендерной идентичности, ролей и особых

потребностей и возможностей женщин, мужчин, трансгендерных лиц, мальчиков и девочек. Гендерный аспект тех концептуальных записок, где упоминались соответствующие вопросы, ограничивался женщинами и девочками и даже в этих случаях, особенно если речь шла о ТБ, не включал мероприятия, ориентированные на расширение прав и возможностей женщин и девочек. За исключением случаев комплексного лечения малярии у детей, обсуждение возможностей для установления связей между тремя заболеваниями и гендерной идентичностью в целях учета проблем сексуального и репродуктивного здоровья и здоровья матерей, новорожденных и детей носило ограниченный характер. В контексте ВИЧ сексуальное и репродуктивное здоровье практически никогда не разграничивались. В концептуальных записках по ТБ анализу высоких показателей заболеваемости туберкулезом среди детей младшего возраста, пожилых людей и мужчин не всегда уделялось должное внимание. Несоразмерные проблемы гендерного характера редко рассматривались в контексте ЖУССЗ, в том числе в рамках стратегий в отношении людских ресурсов, касающихся системы здравоохранения в целом, например в отношении поставщиков услуг на уровне сообществ. Проблемы гендерного насилия были упомянуты в ряде концептуальных записок, однако связанные с этим мероприятия, как правило, не финансировались надлежащим образом, включались в запросы на финансирование сверх выделенной суммы либо полностью отсутствовали в составляемых основных программах. Что касается основных затронутых групп населения, то в нескольких концептуальных записках были представлены гендерный анализ и мероприятия, предусматривающие учет гендерных факторов, в первую очередь для женщин, употребляющих инъекционные наркотики, однако это было скорее исключением, чем нормой для концептуальных записок, включавших компоненты по основным затронутым группам населения. Кроме того, концепция гендерного равенства также должна охватывать трансгендерных лиц, которым зачастую не уделяется надлежащего внимания в концептуальных записках и которые нередко включаются в одну группу с мужчинами, практикующими секс с мужчинами, несмотря на необходимость в специальных программах.

Рекомендация. ГТО рекомендует Глобальному фонду и техническим партнерам выделять ресурсы для оказания кандидатам поддержки в изучении, разработке, осуществлении и мониторинге программ, учитывающих гендерные факторы и основанных на результатах гендерного анализа. Гендерный анализ мероприятий, осуществляемых при поддержке Глобального фонда, должен включать анализ гендерных различий в бремени болезней и факторов, определяющих его величину, и анализ доступа к мероприятиям, предложенным в концептуальной записке. Результаты такого анализа и другие гендерные соображения должны быть включены во все разделы описания проблем и мер реагирования. Кроме того, соответствующие основные затронутые и уязвимые группы населения должны принимать участие в разработке и реализации программ, предусматривающих учет гендерных факторов.

ГТО рекомендует Глобальному фонду продолжить оказание поддержки кандидатам, включающим в концептуальные записки гендерный анализ и мероприятия по борьбе с гендерным насилием. Наряду с этим в концептуальных записках должны быть указаны действия по мониторингу результатов работы и оценке воздействия мероприятий в области борьбы с гендерным насилием, которые должны учитываться при разработке программ.

В. ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕР ПО СОКРАЩЕНИЮ НЕРАВЕНСТВА В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ НЕРАВЕНСТВО ПО ПРИЗНАКУ ПОЛА И ВОЗРАСТА

Составление программ с учетом гендерных факторов и представление данных в разбивке по полу

ГТО отметила, что в концептуальные записки все чаще включаются данные по трем заболеваниям, представленные в разбивке по полу/гендерной принадлежности. В некоторых концептуальных записках также содержатся представленные в разбивке по полу данные в отношении основных затронутых групп населения, прежде всего в отношении лиц, затронутых ВИЧ, и в контексте гендерных аспектов рассматриваются факторы уязвимости этих групп, в частности касающиеся потребителей инъекционных наркотиков. Вместе с тем ГТО отметила, что трансгендерные женщины обычно рассматриваются в качестве подгруппы в категории мужчин, практикующих секс с мужчинами, в результате чего основные отличия в выражении сексуальности и особые потребности в доступе, профилактике, лечении и поддержке остаются без внимания.

В течение всех периодов представления концептуальных записок доля концептуальных записок по ТБ, содержащих данные о заболеваемости в разбивке по полу, медленно возрастала; в отдельных записках предлагалось провести оперативные исследования для определения причин гендерного неравенства, отмеченного при выявлении случаев заболевания, и документальной фиксации его проявлений в вопросах доступа к лечению, показателях успешности лечения и данных о заболеваемости ТБ с множественной и широкой лекарственной устойчивостью. Тем не менее в большинстве концептуальных записок по-прежнему отсутствуют данные о результатах лечения ТБ в разбивке по возрасту и полу. В концептуальных записках, связанных с малярией, гендерные аспекты практически не рассматривались.

Рекомендация. ГТО рекомендует Глобальному фонду побуждать технических партнеров к оказанию поддержки в разработке программ, учитывающих гендерные факторы, в ходе составления концептуальных записок с целью помочь кандидатам зафиксировать и устранить проявления гендерного и возрастного неравенства. ГТО также рекомендует Глобальному фонду поощрять и поддерживать сбор данных, дезагрегированных по полу и возрасту, внутри страны, признавая, что это может потребовать укрепления информационных систем управления здравоохранением на всех уровнях в рамках создания ЖУССЗ. ГТО отметила, что гендерный анализ должен касаться всего комплекса гендерных вопросов. После появления соответствующих возможностей необходимо требовать систематического представления данных о бремени болезней в разбивке по полу, гендерной принадлежности и возрасту; анализа препятствий для доступа к услугам, обусловленных гендерной принадлежностью и возрастом; и различий в результатах мероприятий по охране здоровья.

С. ВНЕДРЕНИЕ И РАСШИРЕНИЕ МАСШТАБА ПРОГРАММ ПО УСТРАНЕНИЮ ПРЕПЯТСТВИЙ ДЛЯ ДОСТУПА К УСЛУГАМ В СВЯЗИ С ВИЧ, ТУБЕРКУЛЕЗОМ И МАЛЯРИЕЙ, ОБУСЛОВЛЕННЫХ НАРУШЕНИЕМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Препятствия, обусловленные нарушением прав человека

ГТО отметила, что в ряде концептуальных записок предлагаются важные мероприятия по устранению препятствий для поощрения и защиты прав человека, такие как обеспечение

доступа к «уличным юристам» и программ информирования о правах человека и правовой грамотности для основных затронутых групп населения. В отдельных концептуальных записках в качестве групп, уязвимых в плане передачи малярии, либо групп, располагающих минимальным доступом к системе непрерывного оказания помощи в связи с ТБ, также были указаны трансграничные группы населения, однако многие из таких записок по-прежнему содержат довольно мало информации о программах по решению проблем в области прав человека. На практике в концептуальных записках отсутствуют сведения о конкретных программах по устранению препятствий для осуществления прав человека, однако в отдельных запросах представлены данные о проблемах в области прав человека, с которыми сталкиваются заключенные, нелегальные мигранты, беженцы и перемещенные лица. В нескольких концептуальных записках указано, что иностранные граждане, мигранты и заключенные испытывают трудности, пытаясь получить доступ к лечению ВИЧ и ТБ с множественной лекарственной устойчивостью. Вместе с тем ГТО отмечает, что вышеупомянутые группы населения не должны систематически включаться в категорию лиц с повышенной уязвимостью к нарушениям прав человека, связанным с ВИЧ, ТБ или малярией, если это предположение не подкреплено надлежащими доказательствами. В отсутствие таких доказательств необоснованное использование стереотипных представлений об основных затронутых группах населения и лицах, не являющихся постоянными жителями соответствующей местности, может привести к неблагоприятным социальным последствиям и последствиям для здоровья населения.

Рекомендация. ГТО рекомендует Глобальному фонду расширить свои требования относительно включения в концептуальные записки мероприятий по защите прав человека. В концептуальных записках по всем трем заболеваниям должны быть представлены конкретные разъяснения по поводу предполагаемых способов устранения препятствий, не позволяющих обеспечить наличие, доступность, приемлемость и качество товаров и услуг, и методов работы по борьбе с политикой и практикой, которые нарушают права человека, повышают уязвимость и препятствуют лечению. К числу примеров относятся следующие.

- Концептуальные записки, в которых признаются стигматизация и дискриминация, препятствующие обеспечению ранней диагностики и лечения для основных затронутых групп населения, таких как люди, живущие с ВИЧ и/или ТБ, и предлагаются соответствующие мероприятия по уменьшению препятствий для профилактики и лечения.
- Кандидаты, затрагивающие такие проблемы, как прерывание лечения ТБ и ВИЧ для пациентов, которые находятся в тюрьмах, и других лиц, лишенных возможности воспользоваться эффективным механизмом направления к специалистам после выхода на свободу.

В концептуальных записках должны быть прямо указаны группы населения, уязвимые к нарушениям прав человека в связи с ВИЧ, ТБ или малярией, и представлены достаточные доказательства справедливости соответствующих утверждений. Концептуальные записки должны содержать информацию о мерах, которые будут приняты в интересах этих групп населения, и порядке их осуществления. ГТО рекомендует Глобальному фонду и техническим партнерам оказывать странам помощь в проведении анализа по вопросам соблюдения прав человека в рамках программ по ВИЧ, ТБ и малярии и разработке соответствующих мероприятий.

D. ВКЛЮЧЕНИЕ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ВО ВСЕ ЭТАПЫ ЦИКЛА РЕАЛИЗАЦИИ ГРАНТОВ И В ПОЛИТИКУ, А ТАКЖЕ В ПРОЦЕССЫ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ

Учет прав человека при оценке программ

ГТО отметила, что в большинстве случаев в концептуальных записках не представлены информация или данные об оценке программ с учетом соблюдения прав человека либо свидетельства того, что вопросы прав человека принимались во внимание при проведении оценки программ.

Рекомендация. ГТО считает, что в системы оценки результатов должны быть включены показатели соблюдения прав человека.

Основные затронутые группы населения

ГТО обратила внимание на то, что мероприятия, предлагаемые в концептуальных записках, не всегда отражают полное понимание проблем и трудностей, с которыми сталкиваются основные затронутые группы населения. ГТО отмечает, что одна из причин таких недоработок может быть связана с тем, что основные затронутые группы населения не принимают конструктивного участия в составлении национальных стратегических планов и концептуальных записок, а также в других аспектах деятельности, касающейся страновых программ, включая их осуществление, мониторинг и оценку. ГТО также отметила, что обеспечить участие основных затронутых групп населения особенно сложно, если речь идет о ТБ и малярии, ввиду отсутствия ясности в вопросе определения таких групп для двух указанных заболеваний при выходе за рамки характеристик, установленных «по умолчанию» (таких, как беременные женщины и дети младше пяти лет применительно к малярии).

Рекомендация. ГТО рекомендует кандидатам четко разъяснять, какое участие в составлении концептуальных записок принимали основные затронутые группы населения и каким образом будет обеспечиваться их дальнейшее участие во всех этапах реализации программ и их мониторинга. Секретариату следует активно поддерживать постоянное и конструктивное участие основных затронутых групп населения во всех этапах грантового цикла, начиная с составления концептуальной записки и заканчивая реализацией программ и проведением мониторинга и оценки.

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА 4. МОБИЛИЗАЦИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Введение

Для полного устранения эпидемий ВИЧ/СПИДа, ТБ и малярии потребуются мобилизация дополнительных ресурсов и более эффективное использование уже имеющихся средств. В течение девяти периодов оценки запросов на финансирование в соответствии с моделью финансирования на основе выделения ресурсов ГТО определила ряд важных вопросов в каждой из двух указанных областей.

А. МОБИЛИЗАЦИЯ ВНУТРЕННИХ РЕСУРСОВ

Как представляется, критерии совместного финансирования и готовности платить позволили мобилизовать дополнительные ресурсы из национальных бюджетов. Ввиду непрозрачности большинства национальных финансовых систем с подтверждением предоставления этих ресурсов по-прежнему связаны многочисленные проблемы.

ГТО также отметила, что многие страны добились ограниченных результатов в вопросах передачи национальным бюджетам долгосрочных обязательств Глобального фонда, таких как обязательства по обеспечению людских ресурсов, закупкам и снабжению товарами. Сказанное также касается ряда случаев, когда позитивные экономические тенденции привели к значительному увеличению объема ресурсов, которыми располагает национальное правительство. Кроме того, ГТО отметила, что эти дополнительные национальные ресурсы зачастую вкладываются не в высокоэффективные мероприятия (такие, как мероприятия для основных затронутых групп населения), а в мероприятия с низким уровнем воздействия (такие, как информирование общественности и организация совещаний и тренингов), что в некоторых случаях обусловлено меньшим количеством политических разногласий по поводу их проведения. Это означает отказ от важной возможности расширить пул ресурсов для поддержки эффективных программ, которые играют ключевую роль в ликвидации трех эпидемий.

Кроме того, иногда наличие у стран возможностей для сохранения предлагаемых темпов расширения мероприятий на протяжении текущего периода использования выделенных ресурсов вызывает сомнения. ГТО с обеспокоенностью отметила ситуации невыполнения национальных обязательств по предоставлению финансирования для дополнительного расширения мероприятий по профилактике и лечению, которое в ряде случаев не позволило добиться оптимальных результатов в связи с необходимостью экономного расходования имеющихся в наличии ограниченных ресурсов. Такое положение отмечается в ситуациях, когда в адрес Глобального фонда поступают просьбы покрыть возрастающую долю расходов на расширение основных программ, таких как проведение антиретровирусной терапии или распространение сеток, обработанных инсектицидом длительного действия.

Подобные случаи и нерациональное вложение внутренних финансовых средств в мероприятия с низким уровнем воздействия, зафиксированное в рамках целого ряда программ, приводят к постоянному расширению обязательств Глобального фонда по обеспечению непрерывности услуг и могут повлечь за собой дальнейшее ограничение гибкости инвестиций в меры по максимальному увеличению воздействия на страновом уровне и уровне портфолио. Таким образом, возрастающая зависимость от финансирования со стороны Глобального фонда также создает угрозу для обеспечения устойчивости и перехода на другие источники финансирования.

Рекомендация. ГТО полагает, что существуют дополнительные возможности, позволяющие использовать ресурсы Глобального фонда для привлечения большего объема национальных ресурсов в систему здравоохранения в целях скорейшего увеличения внутренних инвестиций и обеспечения более устойчивых потоков национальных ресурсов в долгосрочной перспективе.

В связи с этим ГТО рекомендует Глобальному фонду установить более совершенные системы отслеживания, позволяющие подтвердить выполнение национальных обязательств по совместному финансированию, и разработать механизмы обеспечения подотчетности правительств.

ГТО также рекомендует Глобальному фонду рассмотреть возможность принятия стратегии, предусматривающей определенный объем встречного финансирования для расширения запросов на предоставление соответствующих товаров, с тем чтобы с течением времени вклад правительства в проведение указанных мероприятий возрастал, обеспечивая увеличение пула ресурсов для расширения масштабов деятельности и постепенного перевода расширенных программ на более устойчивую основу. Такие требования должны быть тщательно дифференцированы по уровню дохода, бремени болезней и уровню неотложных национальных потребностей.

Уроки, извлеченные из использования стимулирующего финансирования

В ходе дискуссий по поводу предоставления стимулирующего финансирования ГТО выявила дополнительный потенциал для мобилизации и эффективного использования внутренних ресурсов с учетом экономических условий и финансового потенциала. Например, в ряде случаев ГТО отметила, что предоставление стимулирующего финансирования должно быть поставлено в зависимость от предоставления дополнительных ресурсов из внутренних источников. В одном случае дополнительное расширение программы за счет стимулирующего финансирования обеспечивалось при условии внесения страной паритетного взноса. В другом случае, когда стране категории 3 не удавалось выполнить ее обязательства по софинансированию основных программ, стимулирующее финансирование использовалось для увеличения суммы внутреннего финансирования и предоставлялось при условии выполнения указанных обязательств и выделения дополнительных средств на расширение национальных программ по борьбе с ТБ, которые испытывали серьезную нехватку финансовых ресурсов.

Эффективное использование потока финансирования сверх выделенных сумм по линии Глобального фонда в случае его надлежащей дифференциации не только обладает потенциалом для увеличения пула ресурсов и темпов расширения соответствующих мероприятий, но и может повышать устойчивость за счет увеличения доли потребностей, которые будут покрываться из средств национальных бюджетов.

ГТО считает, что Глобальный фонд может принять продуманные и надлежащим образом дифференцированные стратегии, требующие разработки планов по обеспечению устойчивости, которые предусматривают постепенный перевод программ, в настоящее время осуществляемых при поддержке Глобального фонда, на национальные ресурсы и позволяют кандидатам брать на себя все большую ответственность за реализацию их программ в долгосрочной перспективе. Серьезное внимание уделяется странам, которые в ближайшее время перейдут от использования финансирования по линии Глобального фонда на другие источники финансовых средств, однако в перспективе все устойчивые программы должны осуществляться за счет возобновляемых и стабильных потоков национальных ресурсов. Укрепление стратегий и обеспечение надлежащего технического сотрудничества с целью побудить страны к скорейшему переходу на собственные ресурсы в соответствии с их финансовым потенциалом и текущим бременем болезней станет еще одним способом эффективного использования средств Глобального фонда в целях расширения существующего пула ресурсов.

В будущем стратегии расширения пула ресурсов и эффективного использования механизмов финансирования Глобального фонда могут быть увязаны с достижением

конкретных стратегических целей, таких как постепенное увеличение национальных взносов в программы для основных затронутых групп населения или расширение программ для молодых женщин и девочек, в качестве способа мобилизации ресурсов и обеспечения устойчивых мер реагирования.

Повышение рациональности распределения ресурсов и технической эффективности

Недавний анализ инвестиций в глобальное здравоохранение, например в борьбу с ВИЧ, свидетельствует об укреплении международных обязательств в отношении ресурсов и продолжающемся медленном увеличении объема национальных ресурсов, выделяемых на борьбу с эпидемией. Согласно сформулированным ООН Целям в области устойчивого развития выполнение обязательств по обеспечению всеобщего охвата услугами здравоохранения потребует непрерывного расширения потоков поступлений на национальном уровне. На данный момент большая часть инвестиций в здравоохранение обеспечивается за счет национальных ресурсов, однако, как уже указывалось ранее, вложение этих ресурсов не всегда отвечает принципу наибольшей эффективности.

Рекомендация. Один из подходов, направленных на повышение воздействия национальных инвестиций, заключается в создании национального потенциала для проведения анализа по вопросам рациональности распределения ресурсов и технической эффективности и укреплении национального потенциала в области использования такого анализа для разъяснения необходимости в увеличении инвестиций в наиболее эффективные и результативные программы, обеспечивающие максимальное воздействие. Такие инвестиции в создание стратегического потенциала по сбору информации и национального аналитического потенциала для принятия инвестиционных решений могут не только повысить эффективность расходования средств с позиции оказываемого воздействия, но и усилить действие инвестиций Глобального фонда в создание систем обработки данных и информации.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ ПОДДЕРЖКИ 1. ИННОВАЦИИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПОДХОДОВ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ

Введение

ГТО отметила значительную потребность в применении дифференцированного подхода в отношении ряда сложных аспектов, затрагивающих:

- разработку, реализацию и анализ грантов, в том числе касающихся сложных для работы условий;
- существенно различающиеся эпидемиологические условия;
- различия в размере грантов;
- недостатки систем сообществ и систем здравоохранения.

В свете указанных различий ГТО высказывает оговорки по поводу общего подхода к подаче и оценке запросов, используемого Глобальным фондом в текущем периоде распределения ресурсов, который предполагает равное отношение к концептуальным запискам всех кандидатов, вне зависимости от обстановки, бремени болезней, размера гранта и условий работы. ГТО отмечает, что дифференцированные процедуры в той или иной степени уже применяются в рамках Секретариата и даже в процессе оценки, осуществляемой ГТО. ГТО

продолжает подчеркивать значимость применения дифференцированного подхода в рамках модели финансирования, в том числе в отношении следующих вопросов.

- Формы концептуальных записок.
- Процедуры составления концептуальных записок и варианты их представления для разных категорий кандидатов в рамках согласованной системы дифференциации.
- Применяемые ГТО критерии и процедуры оценки.
- Требования, учитываемые в процессе выделения грантов.
- Условия реализации грантов.

ГТО стремится поддерживать Глобальный фонд в выполнении каждой стратегической задачи посредством разработки и внедрения дифференцированной процедуры представления и оценки запросов на финансирование для стран, ориентированной на учет конкретных контекстуальных факторов, таких как условия работы, бремя болезней и эпидемиологические условия, размер грантов и другие сложности в осуществлении программ. В связи с этим Группа рассматривает способы дифференциации своей процедуры оценки в соответствии со Стратегией на 2017-2022 годы в целях оптимизации использования технических знаний, опыта и времени. ГТО считает, что такая дифференциация может осуществляться на разных стадиях обеспечения общего доступа к совокупности финансовых средств.

Национальные стратегические планы

После выдвижения первоначального предложения ГТО отметила, что просьба относительно полного отражения потребностей приводит к дублированию усилий по расчету затрат на осуществление национальных стратегических планов и создает колоссальную нагрузку на кандидатов. При этом, однако, не во всех национальных стратегических планах (НСП) относительно реализации программ по заболеваниям произведены надлежащая оценка приоритетов или эффективный расчет затрат; не все из них предусматривают проведение мероприятий, основанных на фактической информации, или использование уточненных эпидемиологических данных; кроме того, многие из них не согласованы в рамках общих национальных планов в области здравоохранения и не обеспечены достаточной политической поддержкой, позволяющей им надежно выполнять функции запросов на финансирование инвестиционных проектов вместо концептуальной записки. ГТО отмечает, что в принципе использование НСП в качестве основы для оценки запросов на финансирование, направляемых странами в Глобальный фонд, имеет смысл. Тем не менее опыт использования НСП, представленных в период использования выделенных ресурсов 2014-2016 годов, оказался неоднозначным. Отмечаются значительные различия в порядке разработки НСП и в их сравнительной значимости или практической ценности для самих стран в качестве стратегических планов. Многие НСП могут рассматриваться странами главным образом в качестве политических заявлений или документов с указанием намеченных целей и устремлений, а не в качестве стратегических планов, определяющих порядок осуществления национальных программ по заболеваниям в интересах оказания максимального воздействия. Кроме того, многие процедуры составления НСП оказались неэффективными в плане обеспечения участия сообществ и основных затронутых групп населения и надлежащей стратегической ориентации на географические районы с высоким уровнем передачи инфекции, основные затронутые группы населения и соображения гендерного равенства и прав человека. Это особенно важно в связи с мероприятиями по обеспечению учета всех особых потребностей основных затронутых групп населения и препятствий, с которыми они сталкиваются,

и определению надлежащих приоритетов в этой области наряду с признанием того, что, по наблюдениям ГТО, в период использования выделенных ресурсов 2014-2016 годов расстановка приоритетов Глобальным фондом в отношении основных затронутых групп населения, установления гендерного равенства, обеспечения прав человека и других высокоэффективных стратегических мероприятий во многих случаях отличалась от их расстановки на страновом уровне.

Вместе с тем ГТО неоднократно отмечала двойную нагрузку на страны, имеющие тщательно продуманные национальные стратегические планы и вынужденные заниматься составлением концептуальной записки, а также отдельного запроса на финансирование сверх выделенной суммы. Тем не менее для ввода в действие элементов продуманного национального стратегического плана, отобранного в целях получения финансирования, стратегия осуществления программ, финансируемых из средств Глобального фонда, должна быть четко сформулирована в запросе на финансирование и включать достаточно подробную информацию, позволяющую ГТО оценить эпидемиологическое значение, осуществимость, эффективность использования средств, воздействие и устойчивость соответствующего предложения.

Рекомендация. ГТО считает, что Глобальный фонд может делать стратегические инвестиции и снять часть нагрузки с кандидатов, поддерживая разработку продуманных национальных стратегических планов, предусматривающих расчет затрат и участие всех соответствующих сторон, на период, не превышающий 5-6 лет, с указанием четких приоритетов инвестиционной деятельности, которые могут быть представлены как полное отражение потребностей вместо представления подробных сведений об этих потребностях в концептуальной записке. Учитывая, что национальный стратегический план не может полностью заменить информацию, которая должна быть представлена в концептуальной записке, к такому плану может прилагаться отредактированный вариант концептуальной записки в форме запроса на финансирование с четким обоснованием и подробными сведениями о высокоэффективных мероприятиях, предусмотренных национальным стратегическим планом, которые включаются в число приоритетов для финансирования по линии Глобального фонда. Данный подход требует интеграции механизмов по определению надежности национальных стратегических планов, которые должны служить заменой концептуальных записок, например результатов Совместной оценки национальных стратегий в области здравоохранения (СОНС), в процесс представления запросов на финансирование с целью обеспечить оценку стратегической направленности, технической обоснованности, системы приоритетов, эффективности расходования средств или осуществимости национальных стратегических планов, проведение которой при иных обстоятельствах выходит за рамки текущего мандата ГТО. Во всех случаях, когда надлежащим образом разработанные НСП используются в качестве основы для представления в Глобальный фонд запросов на финансирование, сохраняется необходимость обеспечивать их согласованность в рамках общих национальных планов в области здравоохранения в качестве ориентира для включения в запросы на финансирование основных элементов ЖУССЗ.

Эпидемиологическая ситуация, включая бремя болезней

Бремя болезней в связи с ВИЧ, ТБ и малярией зависит от распространенности соответствующих заболеваний и динамики населения страны, а также от других вопросов, таких как восприимчивость к малярии, обусловленная климатическими условиями. При расчете бремени этих болезней необходимо учитывать абсолютное число лиц, подвергающихся риску, число инфицированных или затронутых лиц и бремя болезней на

душу населения. Случаями, требующими особого рассмотрения, являются случаи стран с малой численностью населения либо стран с большим числом жителей и низкой распространенностью заболеваний, если речь не идет о несоразмерно затронутых основных группах населения. В странах с высоким бременем болезней указанные заболевания оказывают значительное влияние на показатели заболеваемости и смертности.

Рекомендация. В странах с высоким бременем болезней проводимые мероприятия должны быть направлены на скорейшее сокращение бремени болезней в интересах повышения потенциала для достижения целей их ликвидации, предусмотренных действующими глобальными стратегиями борьбы с заболеваниями, такими как Стратегия ВОЗ «Остановить туберкулез», Глобальная техническая стратегия ВОЗ в отношении малярии и Стратегия ЮНЭЙДС «Ускорение мер для искоренения СПИДа». Это станет возможным в том случае, если меры реагирования на уровне систем здравоохранения и систем сообществ будут достаточно устойчивыми для выполнения этой важной и сложной задачи. В то же время странам с низкой распространенностью заболеваний необходимо оказывать поддержку во внедрении подходов, которые воспрепятствуют повторному распространению указанных заболеваний, создающему риски для здоровья населения, и гарантируют надлежащее удовлетворение потребностей подгрупп населения с более высокими показателями их распространенности. Этим странам было бы целесообразно принимать меры для полной ликвидации указанных заболеваний.

Обсуждение дифференцированного подхода, учитывающего эпидемиологическую ситуацию, позволит проводить целенаправленные мероприятия, ориентированные на конкретные группы населения, в целях обеспечения максимального воздействия. При этом следует принимать во внимание национальные системы здравоохранения, потенциал людских ресурсов и необходимость в техническом сотрудничестве. К числу возможных примеров, касающихся заболеваний, относятся следующие.

- Концептуальные записки по ВИЧ могут быть дифференцированы по бремени болезней в соответствующей стране (высокое или низкое) и категории эпидемии (генерализованная, смешанная или концентрированная эпидемия) с учетом значимости соображений, касающихся прав человека и гендерной проблематики, а также правовых барьеров и препятствий для получения доступа, с которыми сталкиваются основные затронутые группы населения.
- В отсутствие простых способов дифференциации концептуальных записок по малярии критерии дифференциации могут быть основаны на бремени болезней в конкретной стране (высокое, среднее или низкое) или этапа реализации ее программы (установление контроля над распространением заболевания; этап, предшествующий его ликвидации; ликвидация заболевания; предотвращение рецидива).
- Концептуальные записки по ТБ могут быть дифференцированы по общему бремени болезней в соответствующей стране и бремени коинфекции ТБ/ВИЧ и лекарственно-устойчивого ТБ с учетом значимости бремени болезней в основных затронутых группах населения.

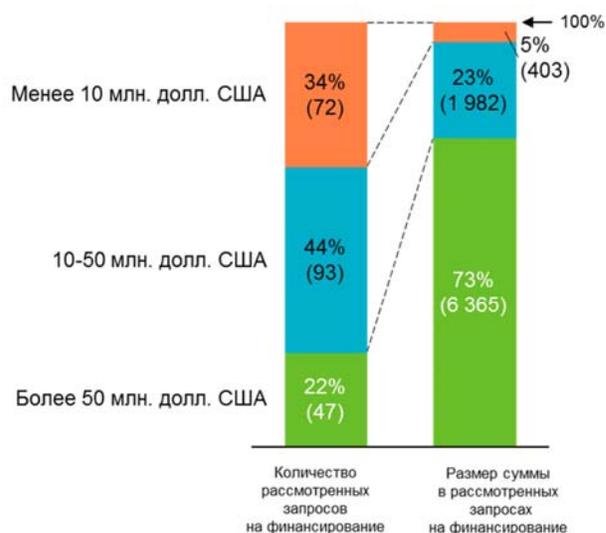
В отношении стран с низкой распространенностью заболеваний Глобальный фонд мог бы рассмотреть вопрос о введении требования, предполагающего представление единого запроса комплексного характера вместо отдельных запросов по каждому заболеванию. Можно разработать простую процедуру представления запросов, охватывающую все три заболевания и ЖУССЗ, которая позволила бы кандидатам, получающим меньшие суммы, представлять единые запросы; при этом, однако, необходимо признать, что для разработки такого унифицированного подхода потребуются наличие и сотрудничество технического

персонала на страновом уровне и более эффективная координация действий между программами по отдельным заболеваниям. Этот формат также может способствовать большей интеграции систем здравоохранения для разных заболеваний. Глобальный фонд может и впредь требовать от кандидатов, направляющих запросы на выделение больших сумм, представлять большее количество материалов.

Дифференцированные процедуры представления и оценки запросов на финансирование

ГТО признает, что применяемая в настоящее время единая модель представления и оценки запросов связана с высокими операционными издержками как для кандидатов (особенно кандидатов с низким бременем болезней, получающих меньшие суммы), так и для Глобального фонда. Несмотря на это, в рамках периода использования выделенных ресурсов 2014-2016 годов в отношении всех концептуальных записок вне зависимости от бремени болезней или денежной стоимости соответствующих программ применяется аналогичная процедура представления и оценки запросов. ГТО поддерживает применение дифференцированного подхода к оценке запросов на финансирование, в соответствии с которым меньшим грантам, оказывающим меньшее воздействие на эпидемию и влияющим на положение меньшего числа лиц, будет уделяться пропорционально меньше внимания, чем грантам, обеспечивающим высокий уровень воздействия. Учитывая это обстоятельство, Секретариат Глобального фонда уже приступил к дифференциации стратегии управления грантами, разбив страны на категории по размеру грантов и степени риска и перераспределив персонал с целью сосредоточить усилия на странах с высоким бременем болезней и определении сквозных критериев, включая сложные для работы условия и этап перехода на внутреннее финансирование.

*Диаграмма 2. Запросы на финансирование в разбивке по размеру денежной суммы
Данные за первый-восьмой периоды приема концептуальных записок периода использования выделенных ресурсов с 2014 по 2016 год*



Примечание: без учета двух случаев повторного представления документов, не рассмотренных в предыдущие периоды.

ГТО рассматривает возможные способы применения дифференцированного подхода для оценки запросов на финансирование в рамках предстоящего цикла финансирования в период использования выделенных ресурсов 2017-2019 годов. ГТО поддерживает классификацию стран по категориям и управление соответствующими грантами с учетом размера инвестиционных портфолио Глобального фонда по всем трем заболеваниям, однако отмечает, что помимо размера грантов существует ряд стратегических, качественных и контекстуальных факторов, зафиксированных в Стратегии на 2017-2022 годы, включая переход на другие источники финансирования, направленность на основные затронутые группы населения, обеспечение прав человека и гендерного равенства и создание жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья, которые должны приниматься во внимание в связи с дифференциацией процедуры представления и оценки запросов. Например, одно из заслуживающих внимания стратегических соображений касается стран, которые в ближайшем будущем сумеют ликвидировать соответствующее заболевание при сравнительно низком или среднем объеме финансирования по линии Глобального фонда, и предусматривает проведение тщательного анализа их запросов на финансирование с целью удостовериться в том, что стратегическая направленность предлагаемых инвестиций и софинансирования соответствует задаче ликвидации заболеваний и предотвращения рецидивов.

В контексте дальнейшей разработки дифференцированной процедуры представления и оценки запросов ГТО признает необходимость учета перечисленных ниже замечаний и выводов.

- В целом следует отметить, что в текущем цикле финансирования многие страны вложили значительные ресурсы в пересмотр программных приоритетов и составление качественных концептуальных записок, а ГТО провела комплексный обзор запросов на финансирование в целях оценки их технической обоснованности и стратегической направленности и сформулировала соответствующие рекомендации в отношении дальнейшего инвестирования ресурсов Глобального фонда для обеспечения максимального воздействия.
- По сути дела в процессе дифференциации процедуры представления и оценки запросов необходимо будет учитывать ряд проблем и извлеченных уроков, включая высокие операционные издержки, сопряженные с применением единого подхода, потребность в дальнейшем упрощении указанной процедуры и потребность в перераспределении баланса, то есть в переносе акцента и значительных ресурсов, которые в настоящее время расходуются на составление концептуальных записок, на укрепление национальных стратегий и систем и более эффективное осуществление практических мероприятий в числе прочих задач.
- Разработка модели финансирования позволила странам представлять концептуальные записки в тот (один из девяти) период оценки запросов на финансирование, который в наибольшей степени согласуется с национальными циклами планирования и сроками удовлетворения потребностей в финансировании, в результате чего был подготовлен ряд программ, рассчитанных менее чем на два года и, соответственно, предполагающих наличие ограниченного времени для получения достаточных данных по программам с целью продемонстрировать эффективное использование ресурсов, достигнутый прогресс и оказанное воздействие. Такие запросы на финансирование могут соответствовать критериям применения ускоренной процедуры оценки.
- Необходимо принять меры к тому, чтобы дифференцированная процедура представления и оценки запросов также гарантировала достижение желаемых результатов Стратегии на 2017-2022 годы, касающихся обеспечения максимального воздействия мероприятий по борьбе с ВИЧ, ТБ и малярией, перехода к устойчивым национальным мерам реагирования, вложения средств в создание жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья и поощрения и защиты прав человека и

гендерного равенства. В отношении некоторых запросов на финансирование может оказаться уместным проведение оценки, в большей степени ориентированной на учет их особенностей.

- Кроме того, существенные изменения выявленных контекстуальных факторов, например изменения финансового ландшафта, эпидемиологической ситуации и условий в конкретной стране, а также новый опыт в вопросах разработки оптимальных программных стратегий борьбы с эпидемиями и изменения научных данных и нормативных руководств послужат основанием для проведения более тщательного анализа. В связи с этим ГТО рекомендует выдвинуть требование, согласно которому все кандидаты должны время от времени проходить независимую оценку в той или иной форме, даже в случае если соответствующие компоненты отвечают критериям применения ускоренной процедуры оценки.

На основании вышеизложенного ГТО предлагает дифференцировать подходы к оценке запросов на финансирование по трем представленным направлениям: ускоренная оценка, специальная оценка и полная оценка. Исходя из этого:

- в случае ускоренной оценки: на основе критериев, разработанных совместно с Секретариатом, ГТО рекомендует определить компоненты, удовлетворяющие условиям применения механизма для продления финансирования с оценкой затрат, при отсутствии существенных изменений;
- в случае специальной оценки: ГТО предлагает определить методы и критерии специальной оценки для удовлетворения потребностей отобранных кандидатов, которое предполагает стратегическую направленность инвестиций с учетом факторов, указанных в Стратегии на 2017-2022 годы, например компонентов перехода, сложных для работы условий или внедрения новых моделей финансирования на основе результатов. Кроме того, специальная оценка будет строиться таким образом, чтобы обеспечить оптимальное использование экспертного потенциала ГТО и ее результативного вклада при оценке дифференцированных запросов и предполагающих ускоренную оценку запросов с существенными изменениями программ;
- в случае полной оценки: запросы будут рассматриваться в ходе очных заседаний ГТО по оценке. В настоящий момент предполагается, что в общем случае в такие мероприятия должны включаться страны высокоэффективного воздействия либо специальные компоненты по заболеваниям, указанные ГТО или Секретариатом.



Сложные для работы условия

ГТО отметила, что в рамках применения модели финансирования на основе выделения ресурсов кандидаты, работающие в сложных условиях, сталкиваются с многочисленными трудностями. Кандидаты из стран, условия в которых отнесены к категории сложных для работы⁴, могут быть ограничены в возможностях для тщательной разработки концептуальных записок. Эти и другие кандидаты могут переживать конфликты, перемещение населения, стихийные бедствия, вспышки заболеваний и экономические потрясения и находиться в иных неблагоприятных ситуациях. Стандартные процедуры определения сложных для работы условий отсутствовали до 2015 года, когда Глобальный фонд отнес к соответствующей категории 20 стран; при этом в последующие периоды Секретариату и ГТО удалось модифицировать подход к проведению оценки с учетом конкретных условий в соответствующих странах⁵. Правлением на его 35-м заседании в апреле 2016 года была представлена и утверждена стратегия, которая будет применяться в отношении кандидатов, выходящих на новый уровень.

ГТО отмечает, что такие страны могут испытывать затруднения при выполнении стандартных технических требований и требований к документации в рамках процедуры представления запросов, что может приводить к представлению недостаточно продуманных концептуальных записок, переносу сроков осуществления мероприятий или отсутствию надлежащего потенциала для принятия запланированных мер и менее эффективной их реализации либо отказу от нее на последующих этапах. Учитывая значительные потребности 20 стран со сложными для работы условиями, дифференцированный и специализированный подход позволит упростить процедуры представления и оценки запросов и обеспечит быстрое выделение грантов, что позволит этим странам безотлагательно удовлетворять потребности их программ. Глобальный фонд обладает всеми возможностями для укрепления систем здравоохранения и мероприятий по разработке программ борьбы с ВИЧ, ТБ и малярией в этих условиях на основе установленных дифференцированных процедур.

Рекомендация. ГТО поддерживает деятельность Глобального фонда по созданию динамичной системы, для которой характерны гибкость и оперативность реагирования на факторы, касающиеся конкретной ситуации и технического потенциала, в целях повышения отдачи и учета реальных условий осуществления мероприятий. ГТО отмечает, что страны со сложными для работы условиями отличаются разнообразием и разработка объективных параметров для определения этой группы и ее отнесения к соответствующей категории имеет ключевое значение для обеспечения согласованности.

При определении подхода к оценке и управлению грантами ГТО рекомендует предусмотреть возможности для маневра в целях изменения программ и внесения коррективов на всех этапах их осуществления. В рамках процедуры оценки запросов на

⁴ Глобальный фонд будет строить свою классификацию сложных для работы условий, взяв за основу страны с наивысшим уровнем индекса внешнего риска (ИВР) в портфолио Глобального фонда. ИВР обновляется на ежегодной основе и публикуется на веб-сайте Глобального фонда. Кроме того, страны, затронутые чрезвычайными ситуациями, и районы, охваченные субнациональными или трансграничными кризисами, которые затрагивают людей, подверженных риску или живущих с ВИЧ, ТБ и малярией, могут относиться к категории СДРУ на индивидуальной основе. Данная классификация была утверждена Правлением на его 35-м заседании в апреле 2016 года.

⁵ По состоянию на январь 2016 года к категории стран со сложными для работы условиями отнесены следующие страны: Афганистан, Бурунди, Гаити, Гвинея-Бисау, Ирак, Йемен, Кения, Конго (Демократическая Республика), Мали, Нигер, Нигерия, Пакистан, Палестина, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Центральноафриканская Республика, Чад, Эритрея и Южный Судан.

финансирование и управления грантами на всех этапах осуществления необходимо осознавать уровень программных рисков, связанных с быстро меняющимися условиями. Следует определить дифференцированные инвестиционные цели и конечные результаты этих программ, которые должны учитываться как в процессе оценки, так и в процессе их осуществления.

ГТО рекомендует учитывать опыт реализации Глобальным фондом Специальной инициативы «Чрезвычайный фонд» в рамках дифференцированной процедуры, касающейся сложных для работы условий.

Запрос на финансирование в связи с ТБ/ВИЧ, представленный Сьерра-Леоне

После вспышки болезни, вызванной вирусом Эбола, было принято решение по поводу экспериментального применения в Сьерра-Леоне упрощенного подхода к представлению запроса на финансирование. Упрощенный запрос на финансирование был представлен в восьмом периоде оценки запросов в ноябре 2015 года. Министерство здравоохранения совместно с техническими партнерами и по итогам консультаций с заинтересованными сторонами разработало план восстановления сектора здравоохранения. Страновой координационный комитет представил этот план в качестве инвестиционного проекта вместо национальных стратегических планов по конкретным заболеваниям. В упрощенной заявке на финансирование страновой координационный комитет представил запрос с указанием приоритетности мероприятий, отметив направления инвестиционной деятельности других партнеров по финансированию. ГТО осуществила дистанционный анализ указанных материалов, проконсультировавшись со страновой командой Глобального фонда, и признала данный запрос на финансирование технически обоснованным и стратегически ориентированным.

Этот упрощенный подход свидетельствует о целесообразности дифференциации и необходимости ее широкого внедрения в цикл представления запросов на получение грантов, их оценки и управления грантами. Подход к проведению оценки, апробированный ГТО в связи с представлением упрощенного запроса Сьерра-Леоне, также является удачным примером применения надежных методов независимой технической оценки, учитывающих потребности СДРУ, обеспечивающих надлежащий контроль качества запроса на финансирование и позволяющих использовать столь необходимые время и силы для активизации процесса выделения и реализации грантов.

ПРИЛОЖЕНИЕ. ВОЗМОЖНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ В КАЧЕСТВЕ ОСНОВЫ ЗАПРОСОВ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОНД

ГТО отмечает, что Глобальный фонд рассматривает возможность более прямого использования национальных стратегических планов (НСП) в качестве главной основы запросов на финансирование во многих странах наряду с упрощенными запросами на предоставление финансовых средств. ГТО считает, что Глобальный фонд может делать стратегические инвестиции и снять часть нагрузки с кандидатов, поддерживая разработку продуманных национальных стратегических планов, предусматривающих расчет затрат и участие всех соответствующих сторон, на период, не превышающий 5-6 лет, с указанием четких приоритетов инвестиционной деятельности, которые могут быть представлены как полное отражение потребностей вместо представления подробных сведений об этих потребностях в концептуальной записке. Учитывая, что национальный стратегический план не может полностью заменить информацию, которая должна быть представлена в концептуальной записке, к такому плану может прилагаться отредактированный вариант концептуальной записки в форме запроса на финансирование с четким обоснованием и подробными сведениями о высокоэффективных мероприятиях, предусмотренных национальным стратегическим планом, которые включаются в число приоритетов для финансирования по линии Глобального фонда. В соответствии с этим технические партнеры должны представить странам руководящие указания по разработке НСП и формы документов, упрощающие стратегическое планирование.

В период использования выделенных ресурсов 2014-2016 годов ГТО отметила, что не во всех НСП, касающихся программ по заболеваниям, произведены надлежащая оценка приоритетов или эффективный расчет затрат; большинство из них не предполагает проведения мероприятий, основанных на фактической информации; кроме того, многие НСП не согласованы в рамках общего национального плана в области здравоохранения (НПЗ) и не обеспечены достаточной политической поддержкой, позволяющей им надежно выполнять функции запросов на финансирование инвестиционных проектов вместо концептуальной записки. Вместе с тем ГТО также неоднократно отмечала нагрузку на страны, уже имеющие тщательно продуманные национальные стратегические планы по борьбе с тем или иным заболеванием, которая связана с составлением отдельной концептуальной записки.

ГТО использует эту возможность, чтобы представить более подробную информацию и мнения по поводу НСП в целях содействия более эффективному практическому применению этих планов в качестве основы для инвестиций Глобального фонда в обеспечение дифференцированного доступа к процедуре финансирования, оценки и контроля качества запросов на предоставление грантов и их утверждения. В отмеченных ниже результатах наблюдений указаны ограничения НСП, отдельные вопросы, требующие осторожного подхода, и рекомендации, которые следует принять к рассмотрению при реализации запросов на финансирование на базе НСП.

НАЗНАЧЕНИЕ И ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ

ГТО отмечает, что НСП большинства стран представляют собой стратегии, а не оперативные планы, зачастую содержат больше информации о существующих

устремлениях и политической позиции и обычно носят комплексный характер и охватывают все возможные мероприятия, включая приоритетные и желательные действия. Для результативного использования НСП в качестве инвестиционных проектов необходимо принятие политических обязательств; в отсутствие таких обязательств стандартизированные и хорошо структурированные документы будут иметь ограниченную практическую ценность для стран, принимающих решения на основе НСП. При этом даже в случае определения приоритетности мероприятий в рамках НСП предполагаемые цели для получения финансирования по линии Глобального фонда должны быть реалистичными, позволяя принимать меры к тому, чтобы кандидаты несли ответственность за их достижение, в то время как указание желаемых целей не может принести практической пользы.

Главной целевой аудиторией НСП являются не доноры, а политики и органы управления страны, такие как министерства здравоохранения или министерства финансов. Кроме того, во многих странах существуют установленные образцы и форматы НСП, в связи с чем может быть сложно требовать изменения их формата в целях использования этих планов в качестве запросов на финансирование. Дополнительную обеспокоенность вызывает размер НСП, для которого отсутствует общий стандарт в отношении максимального количества слов.

ГТО отмечает, что, хотя стандартизация упростит процедуру оценки, введение в странах стандартных форматов по-прежнему является поводом для беспокойства, поскольку оно может подорвать принцип национальной ответственности. Все страны и регионы имеют свои традиции составления национальных стратегических планов с определенной структурой, причем в ряде регионов разработка НСП представляет собой процесс, отличающийся высокой степенью бюрократизации и осуществляемый под руководством правительства, и может не предусматривать участия всех заинтересованных сторон.

НАПРАВЛЕННОСТЬ И СФЕРА ОХВАТА НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ И ПЛАНОВ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

НСП касаются заболеваний, в то время как национальные планы в области здравоохранения (НПЗ) охватывают весь сектор здравоохранения. В связи с этим важно, чтобы описание НСП строилось с учетом всей системы здравоохранения в целях обеспечения интеграции программ по заболеваниям, поскольку вертикальные программы могут подрывать усилия по созданию жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья.

В рамках НПЗ должны рассматриваться следующие сквозные вопросы, касающиеся всей системы здравоохранения, в контексте создания жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья.

- Информационные системы управления здравоохранением.
- Управление закупками и снабжением.
- Людские ресурсы для системы здравоохранения.
- Финансирование.
- Права сообществ и гендерные факторы.

При отсутствии НПЗ в его завершеном виде НСП может не включать всех необходимых данных для создания жизнеспособной и устойчивой системы здравоохранения в связи с тем или иным заболеванием, что затрудняет указание приоритетных направлений для получения финансирования по линии Глобального фонда.

СОДЕРЖАНИЕ, СТРАТЕГИЧЕСКАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНОСТИ МЕРОПРИЯТИЙ В НСП

ГТО считает возможным включение в НСП мероприятий по защите прав человека и поощрению гендерного равенства. Тем не менее лишь немногие НСП оказались эффективными для решения этих вопросов либо имели надлежащую стратегическую направленность, обеспечивая охват районов с высоким уровнем передачи инфекций и основных затронутых групп населения, наиболее уязвимых к ВИЧ, ТБ или малярии, к числу которых относятся неимущие и маргинализированные группы населения. НСП редко учитывают важные отношения с другими секторами, необходимые для эффективного использования их вклада в целях достижения максимального воздействия, и, по всей вероятности, не обладают соответствующими возможностями.

Уровень участия основных затронутых групп населения на различных этапах разработки и реализации НСП является одним из элементов, который, по мнению ГТО, будет сложно оценить при подготовке запроса на финансирование на основе НСП или составлении НПЗ. Важно гарантировать учет всех особых потребностей основных затронутых групп населения и препятствий, с которыми они сталкиваются, и определение надлежащих приоритетов в этой области; в период использования выделенных ресурсов с 2014 по 2016 год ГТО отмечала, что во многих ситуациях расстановка приоритетов в отношении основных затронутых групп населения и других высокоэффективных стратегических мероприятий Глобальным фондом отличалась от их расстановки на страновом уровне.

Кроме того, представление запросов на основе НСП может повышать риск оказания политического давления в целях включения в число приоритетов деятельности по созданию инфраструктуры и мероприятий, ориентированных на население в целом, или технологических решений, применение которых очевидно для широкой общественности, вместо обеспечения стратегической направленности на проведение наиболее эффективных мероприятий, в том числе программ для основных затронутых групп населения.

ИНФОРМАЦИЯ, НЕОБХОДИМАЯ ДЛЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ОЦЕНКИ ЗАПРОСОВ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ И ДЛЯ ВЫДЕЛЕНИЯ ГРАНТОВ

Национальный стратегический план должен содержать следующие сведения.

- Наиболее актуальные данные об эпидемиологической ситуации по трем заболеваниям.
- Условия реализации программ в рамках общей ситуации в сфере здравоохранения страны.
- Краткий обзор общих целей и задач на период реализации стратегии и связанная с ними оценка затрат в разбивке по годовым целевым показателям и затратам.
- Анализ возможных рисков, связанных с достижением этих целевых показателей, и планируемые меры по снижению рисков.
- Данные относительно общей финансовой ситуации с указанием уже финансируемых статей расходов и статей, финансируемых другими донорами.

НСП не всегда обеспечивают информацию и степень детализации, которые необходимы для получения обоснованной оценки ГТО. К числу сведений, необходимых для представления запросов на финансирование по линии Глобального фонда, относятся следующие.

- Существенная информация о структуре и функциях системы здравоохранения.

- Надлежащие сведения о предлагаемых программных мероприятиях.
- Сведения об участии сообществ и основных затронутых групп населения.
- Детальные бюджеты и планы работы с информацией об основных этапах и ключевых показателях, поддающихся количественной оценке.
- Ожидаемые результаты и воздействие.

Глобальный фонд требует такой степени детализации бюджета, которая обычно выходит за рамки его детализации в НСП и позволяет Фонду определять конкретные статьи для финансирования и объем предоставляемых финансовых ресурсов. НСП не могут содержать достаточного количества информации о конкретных суммах, выделяемых на проведение мероприятий в критически важных областях, которые могут оказывать влияние на ликвидацию трех заболеваний.

В процессе практического применения запросов на финансирование на базе НСП необходимо учитывать Стратегию Глобального фонда на 2017-2022 годы. В этой новой Стратегии Глобального фонда еще больше внимания уделяется, в частности, следующим темам.

- Основные затронутые группы населения и вопросы, касающиеся сообществ, прав и гендера.
- Создание жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья.
- Мобилизация ресурсов и обеспечение устойчивого воздействия в целях прекращения эпидемий.

ГТО должна учитывать эти приоритетные направления при проведении анализа запросов на финансирование в соответствии с новой Стратегией, оценивая инвестиции в НСП с позиции стратегической направленности, технической обоснованности и потенциала для достижения устойчивого воздействия. Цели и задачи НСП не могут гарантировать четкого изложения в таком плане стратегии реализации программы, финансируемой Глобальным фондом, и наличия достаточно подробных сведений, позволяющих ГТО оценить ее эпидемиологическое значение, осуществимость, эффективность с позиции расходования средств, воздействие и устойчивость. Кроме того, вероятность включения в НСП планов перехода с финансирования по линии Глобального фонда на другие источники финансовых средств весьма невелика, в то время как в Стратегии Глобального фонда на 2017-2022 годы этим планам уделяется пристальное внимание. Оценка, проводимая ГТО, призвана подчеркнуть обязательства правительств, продемонстрировать эффективное осуществление мероприятий и постепенное включение отмеченных направлений работы, финансируемых Глобальным фондом, в государственные бюджеты и дифференцированные планы перехода на другие источники финансирования.

В следующем цикле финансирования запросы на финансирование будут включать оценку эффективности реализации программ по предыдущему гранту. ГТО рекомендует изучить наличие оперативных планов и планов действий по реализации НСП и систему мониторинга и оценки, которые в ряде случаев способны обеспечить больше полезных сведений, необходимых для получения грантов.

СРОК РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ И ПЛАНОВ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СВЯЗИ С ЗАПРОСАМИ НА ФИНАНСИРОВАНИЕ ПО ЛИНИИ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

В целом на подготовку НСП может уйти не один месяц; в отдельных случаях этот процесс продолжается в течение года и более. Кроме того, НСП зачастую не включают последние

эпидемиологические данные, поскольку такие планы обычно бывают рассчитаны на 5 и более лет, причем для некоторых из них сроки реализации могут составлять до 15 лет. В последнем случае долгосрочные НСП не позволяют зафиксировать динамическое состояние систем здравоохранения и ситуации в отношении заболеваний на страновом уровне, что делает их менее полезными для оценки ГТО. В подобных случаях Глобальный фонд может рассмотреть вопрос о введении требования, в соответствии с которым заявитель должен представить самые актуальные данные в дополнительной таблице.

ИДЕАЛЬНЫЙ НСП С УЧЕТОМ ОПЫТА ГТО В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ

Исходя из опыта ГТО в сфере проведения оценки в рамках модели финансирования на основе выделения ресурсов на 2014-2016 годы, НСП, признанные пригодными в ходе оценки запросов на финансирование, включают пять-шесть компонентов, имеют размер, не превышающий 50 страниц, и содержат четкие сведения о расстановке приоритетов и расчете затрат и информацию об утвержденных бюджетах. К числу основных компонентов относятся следующие.

- Четкий анализ ситуации, включающий результаты эпидемиологических обследований, и SWOT-анализ (анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз) с позиции принятия национальных мер реагирования и управления программами.
- Общие цели и предлагаемые мероприятия.
- Система мониторинга и оценки для отслеживания и мониторинга запланированных мероприятий.
- Бюджет с указанием расчета затрат на реализацию НСП и источников финансирования.
- Дифференциация устойчивости и перехода в соответствии с финансовым потенциалом стран.

НСП должен вписываться в контекст общего национального плана в области здравоохранения, который также должен охватывать различные компоненты систем здравоохранения и систем сообществ. В запросы на основе НСП может быть включен шестой компонент, касающийся создания жизнеспособных и устойчивых систем для сохранения здоровья, в целях обеспечения синергического эффекта за счет координации мероприятий по борьбе с заболеваниями с деятельностью систем здравоохранения в целом.

Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией

Chemin de Blandonnet 8
1214 Vernier
Geneva, Switzerland

Телефон: +41 58 791 1700
Факс: +41 58 791 1701

www.theglobalfund.org
info@theglobalfund.org

 www.facebook.com/theglobalfund

 www.twitter.com/globalfundnews

ISBN: 978-92-9224-409-5