



Інвестуємо в наше майбутнє

Глобальний фонд

для боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією

Керівництво з наглядової діяльності КМК

1. Вступ і мета

Мета цього керівництва полягає в тому, щоб роз'яснити очікування Глобального фонду від наглядової діяльності, оскільки це стосується КМК, регіональних координаційних механізмів та інших національних органів, які координують діяльність за грантами Глобального фонду. Це керівництво є першим у серії робочих керівництв, спрямованих на вирішення основних питань і проблем, пов'язаних із функціонуванням КМК.

Забезпечення нагляду за розробкою заявки, веденням переговорів по гранту, реалізацією гранту і процесом закриття гранту є основною функцією КМК¹. По суті, КМК повинні мати план заходів з нагляду², без якого вони можуть бути позбавлені права на отримання фінансування.

Загалом нагляд є ключовою керівною функцією. Нагляд забезпечує реалізацію заходів відповідно до плану шляхом визначення стратегічних напрямків для основних реципієнтів, забезпечення дотримання політики та процедур, запровадження фінансового контролю (у тому числі незалежних аудиторських перевірок) та моніторингу виконання ключових рекомендацій³.

Для забезпечення належного керівництва КМК повинні працювати на прозорій та підзвітній основі. Вони мають чітко доносити громадськості свої рекомендації та рішення, а їх керівники повинні враховувати думки всіх зацікавлених сторін. При забезпеченні нагляду за реалізацією гранту необхідно запитувати та розглядати точки зору тих, хто не є членом КМК.

На кожному КМК лежить відповідальність за розробку своїх власних адміністративних рішень для процесів реалізації гранту. Для ефективного управління цією діяльністю Глобальний фонд настійно рекомендує КМК розробити чіткі оперативні процедури та інструкції (наприклад, порядок вибору членів, порядок голосування тощо). Такі керівні документи сприяють зрозумілості для всіх членів і зацікавлених сторін роботі КМК, погодженій з ними.

2. Принципи нагляду КМК

Основний принцип нагляду полягає в забезпеченні раціонального та ефективного використання ресурсів - фінансових і кадрових - на користь конкретної країни.

Незважаючи на те, що зрештою саме КМК відповідає за успішне отримання або неотримання коштів та забезпечення їх належного використання, Глобальний фонд визнає, що всі організації (СМК, ОР, СР, МАФ і Секретаріат) працюють над досягненням тих самих програмних цілей для зменшення впливу ВІЛ/СНІД, туберкульозу й малярії. На КМК лежить виключна та особлива відповідальність за організацію загального керування грантами Глобального фонду в країні. Для цього необхідно мати чіткий план нагляду.

Забезпечення нагляду є основним обов'язком СМК, і кожний його член повинен мати можливість приділяти цьому досить часу, щоб оцінити ефективність впровадження гранту і підготувати важливі рекомендації. Однак, Глобальний фонд також розуміє, яким щільним часто буває графік у членів КМК, адже в них багато інших обов'язків. Цей факт підкреслює важливість проведення ретельно

¹ Принципи управління КМК, його функції та обов'язки роз'яснюються в документі *«Переглянуте керівництво з питань мети, структури та складу Координаційних механізмів країн і кваліфікаційні вимоги для отримання грантів» («Керівництво по КМК»)*, який можна знайти на веб-сайті Глобального фонду www.theglobalfund.org.

² Згідно з *«Керівництвом по КМК»*: «КМК мають запровадити та підтримувати прозору, документально оформлену процедуру для призначення Основних реципієнтів і нагляду за реалізацією програми».

В *«Керівництві по КМК»* також говориться, що «КМК мають запровадити та підтримувати прозору, документально оформлену процедуру для ... забезпечення внеску широкого кола зацікавлених сторін, у тому числі членів КМК і всіх інших, у процес розробки заявки та нагляду за грантом».

³ Концепції нагляду взяті з документу ООН «Комплексна оцінка керівництва і нагляду в рамках ООН, фондів, програм і спеціалізованих агентств, том 2: Принципи і практичні методи керівництва і нагляду», червень 2006 року.

спланованих засідань КМК і наявності чітких *процедур нагляду*, щоб раціонально використовувати час, присвячений наглядовим функціям КМК. Не менш важливим у процедурі нагляду є обов'язок ОР вчасно надавати КМК актуальні звіти. КМК зобов'язаний розглядати ці звіти, аналізувати отриману інформацію і давати ОР інструкції з питань впровадження гранту.

3. Відмінності нагляду від моніторингу та оцінки

КМК - це нова особлива структура, діяльність якої мало чим схожа з роботою інших органів управління. Одні порівнюють КМК із радою директорів комерційної або неурядової організації, інші - з Парламентом або національним консультативним комітетом. А хтось віддає перевагу порівнянню з гелікоптером, який висить у повітрі і може спостерігати не тільки за окремими деревами, але і за всім лісом. Жоден з варіантів не підходить на всі 100%. Рада директорів направляє діяльність організації та забезпечує досягнення ключових показників ефективності. Парламент контролює, як уряд виконує свою роботу, і забезпечує дотримання урядом наміченого плану дій. Гелікоптер дає візуальне уявлення про нагляд, але не про структуру управління. Незалежно від обраних аналогій, роль КМК полягає в тому, щоб бачити «ліс за деревами» і забезпечувати фінансування на основі результатів, а не кидати всі сили на повсякденну діяльність із впровадження гранту.

Функції КМК і ОР взаємно доповнюють одна одну. Наглядова функція КМК відрізняється від обов'язку ОР проводити моніторинг і оцінку впровадження грантів⁴. Нагляд вимагає від КМК розуміти, як працюють гранти, відслідковувати хід робіт і проблеми, що виникають, а також давати рекомендації ОР з підвищення ефективності. Нагляд - це один із видів моніторингу, метою якого є забезпечення керівництва та розуміння всієї панорами подій. КМК відповідає за розуміння процесу впровадження гранту на макрорівні, йому не потрібно вникати в те, що відбувається на мікрорівні, це є обов'язком ОР. Це особливо важливо зараз, коли КМК, у середньому, здійснює нагляд за чотирма грантами, а декілька КМК управляють 10-17 грантами. Для нагляду за впровадженням грантів надто важливо мати ретельно продуманий, чіткий *план* заходів з нагляду.

Навпаки, моніторинг - це відстеження ключових елементів роботи програми/проекту, як правило, вхідних і вихідних даних, за допомогою систем ведення обліку, регулярної звітності та епіднагляду, а також вивчення та інспектування медичних установ⁵. Моніторинг часто є більш детальним, ніж нагляд. Він спрямований на вимір ступеня досягнення цілей. Нагляд забезпечує ведення моніторингу, надання звітів за результатами та відповідність програми поставленим цілям. Оцінка - «це епізодичне оцінювання змін у намічених результатах, які стосуються втручання в програму чи проект»⁶.

Оскільки нагляд зосереджує увагу на макрорівні, КМК повинні розглядати наступні глобальні питання:

- **Фінанси.** Де знаходяться гроші? Чи будуть вони отримані вчасно? Чи розподіляються вони оперативно та належним чином? Хто одержує вигоду?
- **Закупівлі.** Чи направляються медикаменти, москітні сітки, лабораторні принадлежности тощо туди, куди необхідно? Чи вчасно одержують їх організації, що займаються впровадженням? Чи є система розподілу надійною та безпечною? Чи одержують їх пацієнти?
- **Впровадження.** Чи проводяться заходи згідно із графіком? Чи одержують необхідні послуги ті, хто їх потребує?
- **Результати.** Чи досягаються цілі?
- **Звітність.** Чи своєчасно подаються звіти? Чи є вони повними і точними?
- **Технічна допомога.** Які вузькі місця існують у процесі впровадження гранту (наприклад, закупівлі, кадрові ресурси тощо)? Яка технічна допомога потрібна для нарощування потенціалу та вирішення проблем? Якими є результати надання технічної допомоги?

4 На жаль, терміни «нагляд» і «моніторинг» часто використовуються як взаємозамінні в самих різних професійних ситуаціях, але переводяться вони між шістьма офіційними мовами ООН по-різному. Визнаючи, що не існує загальноприйнятого визначення різниці між наглядом та моніторингом, цей документ навмисно спрощує цю відзнаку, щоб КМК краще розуміли свої наглядові обов'язки.

5 «Методичне керівництво з моніторингу та оцінки: ВІЛ/СНІД, туберкульоз і малярія», січень 2006 р., http://www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/pp_me_toolkit_en.pdf

6 «Методичне керівництво з моніторингу та оцінки: ВІЛ/СНІД, туберкульоз і малярія».

4. Наглядова функція КМК

План заходів з нагляду може передбачати як просте відстеження коштів гранту, так і мати вигляд більше всебічного плану управління, який включає докладні стратегії комунікації та складні структури комітетів. Нагляд КМК є непростим процесом, оскільки його архітектура обов'язків є новою та відрізняється від традиційної для інших фінансових агентств і механізмів.

Незважаючи на те, що забезпечення нагляду входить в обов'язки КМК, договірні відносини для належної виплати коштів установлені між ОР і Секретаріатом Глобального фонду, а не КМК. Ці угоди відрізняються від більшості наглядових взаємин на договірній основі, і можуть здатися більш складними, оскільки місцевий агент фонду від імені Секретаріату оцінює ефективність роботи ОР і перевіряє отриману інформацію⁷. ОР, у свою чергу, здійснює свій нагляд за субреципієнтами, які займаються реалізацією заходів. Крім того, у деяких країнах загальносекторні підходи та інші види узгоджених систем охорони здоров'я або механізмів спільного фінансування можуть мати інші, вже існуючі процедури, які КМК може і повинен використовувати для виконання своїх обов'язків з нагляду. Те, як повинен відбуватися обмін інформацією між ОР, МАФ і КМК, більш докладно описано в «Протоколі обміну інформацією для Місцевих агентів фонду»⁸.

Основним обов'язком КМК, який суттєво впливає на його наглядову функцію, є вибір ОР. Це важливе рішення має довгострокові наслідки, і їх не слід недооцінювати. Можна провести аналогію з приватним сектором, коли організація приймає на роботу нового виконавчого директора. Як правило, організація при цьому усвідомлено зважує та оцінює особисті якості, навички та заслуги кандидата, щоб вибрати кращого з усіх можливих. Аналогічним чином, КМК призначає ОР, з яким потім укладається договір про впровадження гранту відповідно до цілей, в основі яких лежить ефективність роботи. Також важливо розумно підійти до вибору свого ОР, оскільки в більшості випадків саме ОР вибирає суб-реципієнтів, які й реалізують основну частину програмних заходів. Очевидно, що для КМК дуже важливо бути впевненим у своїх Основних реципієнтах.

Обов'язком КМК є саме нагляд за ОР, а не впровадження гранту. Рівень нагляду, що здійснюється КМК, визначається кожною країною індивідуально. Проте, усі КМК повинні знайти спосіб збалансувати свою наглядову діяльність (тобто запит даних, число і тривалість виїздів на місце) з договірними зобов'язаннями ОР для досягнення поставлених перед грантом цілей.

Нагляд передбачає, що КМК спостерігатиме за ефективністю гранту в довгостроковому періоді, залишивши ОР рутинну роботу із впровадження.

Оскільки члени КМК представляють всілякі шари суспільства, вони можуть і повинні привносити свій професійний досвід і залучати свої співтовариства для покращення процесу впровадження гранту. Наприклад, представники НУО в КМК можуть поділитися глибоким розумінням даних про ефективність роботи з урахуванням відповідного контексту; представники уряду можуть допомогти з урегулюванням складних митних правил з метою запобігання тривалим затримкам у постачанні закуплених товарів; члени КМК від приватного сектору можуть поділитися передовою практикою в бухгалтерії або менеджменті, яка може бути корисною як для самого КМК, так і для ОР. Більшість КМК мають масу інформації, важливі зв'язки та навички, і це слід використовувати для вирішення тих проблем ОР, з якими він не в змозі впоратися. КМК може і повинен користуватися своїми зв'язками з метою вирішення проблем, що виникають при впровадженні гранту

4.1. Області нагляду

Розробка заявки

КМК забезпечує наявність відповідних ресурсів (кадрових, фінансових і технічних) для розробки успішних заявок. У цій функції КМК координує розробку заявки і вибирає одного або декількох ОР.

Згідно з кваліфікаційними вимогами для одержання фінансування КМК повинен забезпечити участь у розробці заявки і процесі нагляду не тільки членів КМК, але і широкого кола зацікавлених сторін. Залучаючи до роботи тих, хто не є його членом, КМК забезпечує більш широку національну підтримку, підвищує об'єктивність прийнятих рішень і покращує якість заявок.

⁷ Для отримання більш детальної інформації про роль МАФ та його відносини з ОР і КМК зайдіть на <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/>.

⁸ http://www.theglobalfund.org/en/files/about/structures/lfa/background/GFPolicy/LFA_Incountry_Communication_Protocol.pdf

Переговори по гранту

Після затвердження заявки протягом року, якщо цей строк не було продовжено, з ОР підписується Грантова угода. Оскільки основний обмін інформацією в ході цих переговорів відбувається між запропонованим(мі) ОР, МАФ і Секретаріатом, КМК повинен: *здійснювати нагляд* за процесом переговорів для забезпечення його просування; визначати, звідки при необхідності може бути отримана технічна допомога; і відслідковувати будь-які зміни, які вносяться в заявку. КМК повинен повністю зрозуміти зміст усіх положень грантової угоди перш, ніж вона буде підписана - таким чином, усі члени будуть знати про основні програмні заходи, цілі і бюджет до початку процесу впровадження.

Реалізація гранту

Нагляд за грантами здійснюється наступним чином (в ідеалі, щокварталу):

- Знай свої гранти. Усі члени КМК повинні знати про основні існуючі проблеми впровадження гранту. Разом з ОР у них має бути чіткий план для перевірки виконання своїх рішень. КМК повинен одержувати від ОР копії всіх заявок на виплату коштів, щоквартальних звітів, річних бюджетів і планів роботи, планів моніторингу та оцінки, щорічної аудиторської перевірки ОР і будь-якої іншої проведеної аудиторської перевірки. Однак, обсяг інформації, яку слід проаналізувати, може бути просто величезним. Деякі СКК вирішували проблему такого «інформаційного перевантаження» шляхом розробки *системи* для виявлення тільки ключових питань, які стосуються загального успіху програми, а не моніторингу програми.
- Підсумкові документи. У Танзанії, наприклад, Секретаріат КМК готує підсумковий звіт або «інформаційне табло», де демонструються досягнення ОР по показниках ефективності, фінансовому та програмному менеджменту⁹. Це дозволяє КМК оперативно визначати, де досягнуто успіху (зелений колір), а де існуючі проблеми вимагають особливої уваги (жовтий і червоний).
- Виїзди на місця. Усі члени КМК повинні мати можливість брати участь у виїздах на місця. Практичні приклади Ефіопії, Замбії і Танзанії показують, що відвідування місць, де безпосередньо впроваджуються гранти, є важливим елементом плану заходів КМК з нагляду. Ці візити повинні дозволити членам *відчутти* програмні досягнення і труднощі, що дозволить (1) краще керувати ОР, і (2) додати грантам ще більше надійності та важливості. Ці виїзди на місця не пов'язані з моніторингом і оцінкою, які повинні проводитися ОР. Деякі КМК передають цю функцію своєму підкомітету, який потім звітує перед усім КМК. У випадку, коли цю функцію виконує підкомітет, КМК повинен мати політику ротації, щоб у певний момент у майбутньому всі члени КМК виконали цей важливий обов'язок.
- Підтримка ОР. Загальною метою ОР і КМК є боротьба з ВІЛ/СНІДом, туберкульозом і малярією. ОР і КМК повинні тісно співпрацювати для того, щоб програми дійсно працювали.
- Затвердження основних змін¹⁰. КМК відповідає за затвердження змін, що вносяться в сферу дії та/або масштаб системи ефективної роботи в затверджених Правлінням заявках або підписаних Грантових угодах, а також за зміну, при необхідності¹¹, ОР.
- Надання технічної допомоги. КМК повинен використовувати свій колективний досвід для визначення та надання відповідної технічної допомоги, спрямованої на усунення

⁹ Посилання на приклад Танзанійського «інформаційного табло».

¹⁰ Такі зміни можуть носити як істотний, так і неістотний характер, і можуть бути зроблені:

(а) в момент подачі КМК своєї Заявки на продовження фінансування («Заявка на Фазу 2»); або

(б) у будь-який інший момент в період реалізації Заявки (включаючи переговори по гранту). КМК буде повинен затвердити переглянутий план роботи, бюджет і Систему ефективної роботи.

Зміни вважаються «істотними», якщо їх наслідки впливають на досягнення цілей і задач або на ключові програмні сфери надання послуг, або порушують баланс програмних заходів у Системі ефективної роботи.

¹¹ Рекомендація про зміну Основного реципієнта є крайнім заходом, який слід застосовувати тільки, якщо ОР виявився нездатним підвищити ефективність роботи згідно з рекомендаціями СК і Секретаріату Глобального фонду. Перш, ніж КМК прийде до такого рішення, слід прояснити з ОР все, що стосується реалізації програми. В ідеалі про це слід повідомити задовго до подачі Заявки на Фазу, і як КМК, та і ОР повинні бути єдиними в питанні, які кроки слід робити для підвищення ефективності гранту. Зміна ОР – рідкий, але іноді корисний спосіб підвищення ефективності гранту, але це вважається останнім засобом. Насамперед КМК повинні працювати в тісному контакті з ОР над підвищенням ефективності, організувати технічну допомогу і знайти інші шляхи для повернення гранту до ефективної роботи.

труднощів при реалізації програм. КМК слід тісно співпрацювати з ОР для визначення потреб у ТД і координації її надання.

Фаза 2 і МНФ

КМК готує Заявку на продовження фінансування у Фазі 2. На КМК лежить відповідальність за перегляд суми фінансування, що запитується, та/або він може вибрати іншого(их) ОР. Обидва рішення повинні ґрунтуватися на чіткому розумінні результатів роботи гранту. Повторне затвердження і повторний вибір ОР є ключовими аспектами наглядової діяльності, і це рішення повинне ґрунтуватися на регулярному нагляді, що проводиться протягом усього періоду роботи гранту.

У відповідь на запрошення Секретаріату КМК також можуть підготувати, якщо мають на це право, переглянута заявка для безперервного фінансування в рамках так званого «Механізму безперервного фінансування». Це спрощена модель фінансування, яка надає високоефективним грантам додаткове фінансування на період до шести років при відповідній рекомендації ГТО. Як і для Фази 2, щоб подати успішну заявку на безперервне фінансування, КМК повинні знати програмний статус попередніх заходів.

Координація донорів і узгодження їх діяльності із системами охорони здоров'я

КМК повинні користуватися всіма можливостями для застосування вже існуючих національних планів заходів з нагляду для запобігання дублюванню зусиль. Зокрема, у країнах, де існують загальносекторні підходи (SWAps) або Механізми спільного фінансування (МСФ), координаційні органи цих механізмів можуть звертатися до обов'язків з нагляду, що зазначені в цьому керівництві, якщо вони відповідають мінімальним вимогам і показникам ефективності Глобального фонду, які спочатку були прописані в грантовій угоді. Найбільшою проблемою є включення оцінок, підготовлених на основі результатів роботи, до погоджених на національному рівні систем, які мають інший набір цілей і завдань. Переговори в деяких країнах проходили дуже непросто, але рішення було знайдено¹², і наразі «ведеться робота».

Закриття гранту

КМК продовжує виконувати свою наглядову функцію не тільки в ході впровадження гранту, але й у період його закриття. Тут потрібно така ж строгість і нагляд, оскільки в обов'язки КМК входить схвалення Плану закриття та Бюджету закриття, включаючи план ОР з розподілу або розміщення програмних активів. Крім того, КМК може подати Заявку на безперервність послуг, коли люди одержують рятувальне для свого життя лікування, а альтернативних джерел фінансування для продовження лікування хворих не знайдено.

4.2. План заходів з нагляду

Для оцінки грантів Глобального фонду повинен існувати план заходів з нагляду.

Оскільки належне керування забезпечує високу ефективність гранту, КМК, РКМ і Суб-КМ повинні мати план заходів з нагляду для того, щоб мати право на одержання фінансування з Глобального фонду. Незважаючи на те, що всі плани будуть різними, Глобальний фонд пропонує висвітлювати в них наступні основні аспекти:

- *Регулярність. Наглядові заходи слід проводити на щоквартальній основі. План повинен містити інформацію про те, хто проводить ці заходи, коли буде здійснюватися нагляд і коли він завершиться.*
- *Методи. Плани заходів з нагляду повинні розроблятися разом з ОР і включати періодичні виїзди на місця (наприклад, кожні шість місяців), розгляд звітів ОР (наприклад, на кожному засіданні КМК), надання технічної допомоги і проведення системного аналізу¹³*

¹² Прикладами узгодження для здійснення нагляду за грантами можуть служити Руанда, Мозамбик, Танзанія, Замбія і Малаві. Див. звіти з практичними прикладами від жовтня 2007 року (Мозамбик і Малаві).

¹³ Системний аналіз означає розгляд і аналізування того, як системи охорони здоров'я в країні долають труднощі, що виникають у зв'язку з ВІЛ/СНІД, туберкульозом і малярією, і як програми Глобального фонду впливають на системи охорони здоров'я. СКК повинен постійно шукати шляхи мінімізації впливу цих трьох захворювань на системи охорони

- *Перевірка виконання. Процедури, які забезпечують перевірку виконання заходів. Хто відповідає за інформування КМК про те, що рекомендації, які вимагали дій, були виконані?*
- *Інформування членів. Усі члени КМК повинні розуміти свою роль у ньому та основні принципи Глобального фонду. Рекомендується проводити щорічний семінар або захід, де всі члени будуть мати відмінну можливість обговорити невирішені проблеми і знайти шляхи покращення роботи СКК.*
- *Права та обов'язки. Усі КМК повинні мати керівний документ або «конституцію», де роз'яснюються функції та обов'язки всіх його членів, а також описується, як КМК буде здійснювати нагляд і пом'якшувати конфлікти. Цей документ слід періодично переглядати і вносити в нього виправлення, необхідні для покращення нагляду з боку КМК.*
- *Керівництво СКК. Зараз у більшості КМК є Секретаріат (або штат) для підготовки засідань і виїздів на місця, організації розробки заявки, обрання членів тощо. Як для всього КМК, так і для його виконавчого комітету, важливо забезпечити, щоб співробітники його Секретаріату були належним чином навчені і здатні виконувати свої обов'язки.*
- *Відповідні комітети. Наглядова функція посилюється, коли в складі КМК є кілька комітетів із чітко визначеними обов'язками. Багато успішних КМК створюють експертні технічні комітети, які зосереджуються на розробці заявки або реалізації програми. КМК не слід мати багато комітетів, оскільки вони можуть ускладнити роботу і призвести до плутанини у функціях. Як правило, у добре функціонуючих КМК є виконавчі комітети (які ухвалюють тимчасові рішення між офіційними засіданнями КМК), комітети з питань фінансів і аудиту, нагляду або звітності.*

Ресурси

З'являється дедалі більше довідкових матеріалів, присвячених моделі КМК і тому, як покращити її роботу. Для одержання керівних інструкцій Секретаріат відсилає читачів до чудових матеріалів, опублікованих організаціями «AIDSPAN» і «Management Sciences in Health» (*«Науки управління для охорони здоров'я»*).

<http://www.aidspan.org/index.php?page=guides&menu=publications>

Якщо вам відомі додаткові довідкові матеріали, пов'язані з наглядовою діяльністю КМК, просимо надсилати їх безпосередньо команді КМК на CCM@theglobalfund.org.