

**Влияние принятых Глобальным фондом
реформ на реализацию программ фонда:
результаты опроса получателей грантов Глобального
фонда**

Ноябрь 2011 г.

**Делегация сообществ людей, живущих с ВИЧ, туберкулезом,
или затронутых малярией**



Оглавление

Краткое содержание	3
Введение	5
Основные выводы и рекомендации.....	8
Заключение.....	18
Приложение 1. Список стран, в которых проводился опрос.....	20

Благодарность

Настоящий отчет написан и составлен Хезэр Бенджамин. Мы благодарим Сесилию Давила, Ивана Варенцова, Геннадия Рощупкина, Дэвида Трейнора, Шона Меллорса и Шэннон Ковальски за ценный вклад в составление отчета и критические замечания по отчету.

Краткое содержание

В декабре 2010 г. Офис Генерального инспектора Глобального фонда опубликовал подробный отчет о расследовании злоупотреблений в связи с использованием средств Глобального фонда в Джибути, Замбии, Камеруне, Мавритании, Мали и на Гаити. В отчете названы конкретные сферы деятельности, представляющие «особый риск» с точки зрения потенциальных возможностей для мошенничества. Полностью отдавая себе отчет в необходимости оперативного устранения недостатков в своей системе управления рисками, Секретариат Глобального фонда немедленно приступил к внедрению новых стратегий снижения рисков. Снижение рисков приобрело характер абсолютного императива после того, как в начале 2011 г. в СМИ были опубликованы многочисленные материалы, представляющие деятельность Фонда в весьма непривлекательном свете. Для облегчения этой задачи в мае 2011 г. Глобальный фонд поручил группе независимых экспертов, специалистов высокого уровня, дать непредвзятую оценку своим системам и механизмам управления, финансового контроля, включая контроль со стороны Попечительского совета, и после этого разработать для Фонда рекомендации по устранению недостатков. Отчет этой квалифицированной группы независимых экспертов – Независимой группы высокого уровня (ГВУ) - по системам и механизмам контроля за деятельностью Глобального Фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, озаглавленный «*От срочных мер к устойчивому развитию*» (*Turning the Page From Emergency to Sustainability*), был опубликован 12 сентября 2011 г., и многие из приведенных в нем рекомендаций уже начали претворяться в жизнь.

Данное исследование было проведено Делегацией сообществ людей, живущих с ВИЧ, туберкулезом, или затронутых малярией в содружестве с Глобальной инициативой по финансированию здравоохранения Фондов «Открытое общество» для того, чтобы лучше понять влияние принятого в Глобальном фонде усовершенствованного подхода к управлению рисками на деятельность организаций гражданского общества – получателей финансирования (грантов) от Глобального фонда.

Выводы

Несмотря на то, что представителей гражданского общества – получателей выделяемого Глобальным фондом финансирования (грантов) отличает широкий диапазон мнений и разнообразный опыт реализации программ, в их отзывах прозвучал целый ряд последовательно повторяющихся и критически важных тем. Одна из них - широкое признание важности инициатив Глобального фонда для представителей гражданского общества, многие из которых отмечают, что без поддержки со стороны Глобального фонда их страны не предпринимали бы вообще никаких усилий по профилактике ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии.

Организации гражданского общества, исполнители программ на местах, в один голос заявили о своей поддержке усилий Глобального фонда по борьбе с мошенничеством и злоупотреблением целевыми средствами. Одновременно с этим они отметили, что меры по снижению рисков, предпринимаемые Глобальным фондом, могут зайти чересчур далеко и привести к бюрократизации, задержкам с выделением и выплатой средств на проведение жизненно важных мероприятий, раздуванию штата сотрудников, осуществляющих функции надзора и сбора отчетности, в ущерб штату программного отдела. Все это может подавлять творческую инициативу и новаторскую деятельность. Такого рода перегибы не просто затрудняют деятельность исполнителей программ на местах, но и отрицательно сказываются на представителях уязвимых сообществ, которые являются конечными получателями услуг. Более того, представители гражданского

общества выразили озабоченность отсутствием у них достаточной свободы гибко и творчески подходить к реализации своих собственных программ, что приводит к снижению уровня ответственности организаций-исполнителей за результаты своей деятельности и их готовности гибко реагировать на изменение потребностей своих сообществ. Представители гражданского общества также посетовали на то, что зачастую с ними обращаются как с государственными служащими, в то время как реальная обстановка на местах и явное отличие полномочий, возможностей и финансовых ресурсов общественных организаций требуют дифференцированных подходов.

Рекомендации

Результаты нашего исследования дают основания предполагать, что, приступая к реализации Единого плана преобразований, Глобальный фонд должен уделить особое внимание сохранению приоритетности финансирования инновационных программ, способствующих развитию потенциала и росту возможностей для укрепления гражданского общества. Соблюдение этих принципов требует поддержания активного диалога с организациями-исполнителями программ Фонда на местах, представителями гражданского общества, понимания имеющихся у них возможностей и нужд, и предоставления им технической помощи и финансовой поддержки, необходимых как для осуществления их уставной деятельности, так и для эффективного внедрения мер по управлению рисками. Немалую роль при этом должно сыграть более глубокое изучение Фондом политического, культурного и экономического контекста деятельности общественных организаций на местах и внедрение механизмов, позволяющих этим организациям сохранить гибкость и способность оперативно реагировать на изменение нужд своих сообществ.

А именно, Глобальному фонду следует стремиться решить следующие задачи:

- обеспечить своевременное перечисление средств и улучшить обмен информацией с их получателями с целью гарантии стабильности реализации программ;
- оптимизировать процедуры пересмотра и корректирования бюджетов, предоставления отчетности, чтобы повысить эффективность реализации программ на местах представителями гражданского общества - исполнителями;
- укреплять механизмы мониторинга и оценки результатов деятельности посредством привлечения представителей гражданского общества, реализующих программы на местах, к процессу разработки и определения значимых критериев оценки;
- адаптировать подход к управлению рисками с учетом различий в возможностях, полномочиях и потребностях между гражданским обществом и государственными органами;
- создавать в организациях гражданского общества, реализующих программы на местах, потенциал для самостоятельного управления и мониторинга результатов своей программной деятельности;
- ценить работу организаций гражданского общества с маргинальными и особо уязвимыми сообществами и обеспечивать им возможность работать креативно, гибко и эффективно; и
- увеличивать возможности организаций гражданского общества - получателей средств Глобального фонда, вносить свой вклад, оказывать влияние и играть ведущую роль во всех сферах деятельности Фонда.

Более активное вовлечение членов гражданского общества и других заинтересованных лиц в процесс принятия решений и повышение ответственности за достигнутые результаты облегчит Глобальному фонду задачу более эффективного управления рисками и оценки качества принимаемых оперативных мер вмешательства при одновременном укреплении гражданского общества как гаранта защиты прав человека.

Введение

История вопроса

В декабре 2010 г. Офис Генерального инспектора Глобального фонда опубликовал подробный отчет о расследовании злоупотреблений в связи с использованием средств Глобального фонда в Джибути, Замбии, Камеруне, Мавритании, Мали и на Гаити. В отчете названы конкретные сферы деятельности, представляющие «особый риск» с точки зрения потенциальных возможностей для мошенничества. Полностью отдавая себе отчет в необходимости оперативного устранения недостатков в своей системе управления рисками, секретариат Глобального фонда немедленно приступил к внедрению новых стратегий снижения рисков. Снижение рисков приобрело характер абсолютного императива после того, как в начале 2011 г. в СМИ были опубликованы многочисленные материалы, представляющие деятельность Фонда в весьма непривлекательном свете. Для облегчения этой задачи в мае 2011 г. Глобальный фонд поручил группе независимых экспертов, специалистов высокого уровня, дать непредвзятую оценку своим системам и механизмам управления, финансового контроля, включая контроль со стороны Попечительского совета, и после этого разработать для Фонда рекомендации по устранению недостатков. Отчет Независимой группы высокого уровня (ГВУ) по оценке систем и механизмов контроля за деятельностью Глобального Фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, озаглавленный «*От срочных мер - к устойчивому развитию*» (*Turning the Page From Emergency to Sustainability*), был опубликован 12 сентября 2011 г., и многие из приведенных в нем рекомендаций уже начали претворяться в жизнь.

Ряд вступивших в силу, начиная с конца 2010 г., изменений в работе Глобального фонда, затрагивает всех без исключения получателей средств, вне зависимости от того, имели ли место случаи мошенничества или неправильного использования средств в практике их деятельности в предшествующие периоды. Например, с учетом того, что проведение учебных мероприятий и оплата связанных с ними расходов были определены как один из видов деятельности, в которых наиболее вероятны злоупотребления, Глобальный фонд объявил двухмесячный мораторий на проведение любых учебных мероприятий для того, чтобы дать возможность принять более строгие меры для предотвращения неправильного использования средств. Согласно новым требованиям, план разработанных учебных мероприятий должен составляться на год вперед и подаваться для утверждения Секретариатом. Предусмотрены также более жесткие меры контроля за содержанием учебных программ и их соответствием уставным целям и задачам, проверка личности участников, выборочное посещение проверяющими учебных мероприятий на местах и дополнительные требования к документальному подтверждению масштабов мероприятий и расходов на их проведение. Всем Основным получателям, или реципиентам (ОП) уже сообщено о том, что, согласно новым требованиям, в случае несоблюдения ими существующих правил или непредставления требуемых Секретариатом и Местным агентом Фонда (МАФ) доказательств их соблюдения ОП обязаны будут вернуть ранее полученные средства. В сообщении особо подчеркнуто, что все заявки на 11-ый раунд, предусматривающие расходы на проведение учебных мероприятий (тренингов), будут особенно тщательно анализироваться Группой технической оценки.

Среди других изменений в политике управления рисками Фонда следует отметить:

- пересмотр условий деятельности МАФ с целью усиления их управления рисками мошенничества и выявления фактов мошенничества;
- проведение ежегодной оценки рисков в отдельных странах и организациях Основных получателей и разработка *Приоритетных планов управления рисками в организациях Основных получателей*;
- тщательное расследование видов деятельности, относящихся к категории высокого риска, включая оценку потенциала суб-получателей и контроль за их деятельностью; проведение выборочных проверок в местах оказания услуг; пересмотр порядка осуществления конкурсных закупок фармацевтической продукции и проведение судебно-бухгалтерских экспертиз;
- повышение квалификации членов Секретариата и персонала МАФ в области выявления рисков мошенничества и адекватного реагирования на факты мошенничества; и
- принятие мер по усилению надзорных функций Страновых координационных механизмов, которые в своем арсенале должны иметь средства и уметь выявлять риски мошенничества и реагировать на факты мошенничества.

Задачи исследования

Данное исследование было предпринято Делегацией сообществ людей, живущих с ВИЧ, туберкулезом, или затронутых малярией совместно с Глобальной инициативой по финансированию здравоохранения Фондов «Открытое общество» для того, чтобы лучше понять влияние принятого в Глобальном фонде усовершенствованного подхода к управлению рисками на деятельность организаций гражданского общества – получателей финансирования (грантов) от Глобального фонда, а также рассеять высказанные на заседаниях Комитета по управлению портфелями и внедрению программ и Комитета по политике и стратегии опасения в том, что неприятие рисков может негативно отразиться на реализации программ организациями-исполнителями.

Целью данного исследования является:

1. лучше осознать, документально оформить и проанализировать влияние принимаемых Секретариатом мер по снижению рисков на деятельность организаций гражданского общества, и
2. разработать рекомендации по снижению рисков с одновременным усилением потенциала общественных организаций и повышением их ответственности за результаты своей деятельности.

Методология

Работа над оценкой заняла порядка шести недель. Столь оперативный срок был обусловлен необходимостью презентации отчета Глобальному фонду в ходе намеченного на ноябрь 2011 г. заседания Правления. Для участия в опросе были отобраны Основные получатели (ОП) и Суб-получатели (СП) грантов Глобального фонда во всех регионах мира. Особое внимание при этом было уделено организациям-исполнителям, представляющих местное гражданское общество. Возможность принять участие в онлайн-опросе широко рекламировалась в электронных рассылках как общего, так и узкоспециального характера,

чтобы обеспечить широкую географическую репрезентативность результатов. Процесс оценки включал в себя следующие этапы:

- аналитический обзор соответствующей документации Глобального фонда, включая отчеты Генерального инспектора, переписку Секретариата с организациями-исполнителями, изучение Отчета ГВУ по системам и механизмам контроля за деятельностью Глобального Фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией «*От срочных мер к устойчивому развитию*»;
- онлайн-опрос с использованием анкеты из 49 вопросов на английском, испанском и русском языках;
- телеконференции с пятью (5) ОП и одним СП, принявшими участие в опросе и выразившими готовность участвовать в последующем обсуждении в рамках телеконференции.

Ограничения

Несмотря на свой ограниченный с точки зрения охвата характер, данное исследование наглядно иллюстрирует необходимость проведения постоянного и тщательного анализа реформ по мере реализации Глобальным фондом Единого плана преобразований.

Ограниченное число организаций-исполнителей программ Глобального фонда на местах, принявших участие в опросе, было, в основном, обусловлено сжатыми сроками проведения исследования. Хотя сам онлайн-опрос отличается хорошей географической репрезентативностью, в последующих телеконференциях не приняли участия ОП из стран Африки. Поскольку в задачи исследования не входил анализ более долговременных проблем и практик работы, основной упор в ходе оценки был сделан на ключевые проблемы, с которыми организации-получатели грантов Глобального фонда сталкивались в прошлом году.

Основные выводы и рекомендации

«Предъявление чрезмерных финансовых требований лишь ограничивает способность НПО гибко реагировать на происходящее. Зачастую мы задаемся вопросом, почему реализация той или иной программы поручена именно НПО, а не государственному учреждению. Я полагаю, что основная причина решения в пользу НПО состоит в том, что их отличает значительно большая гибкость, творческий подход и близость к бенефициарам. Но если начать предъявлять к НПО такое количество требований, они станут столь же неповоротливыми, сколь и государственные структуры, а это лишает всякого смысла участие НПО в реализации программ» – Исполнитель из Болгарии.

Данный отчет отражает точку зрения и фактическую практику деятельности организаций-получателей грантов Глобального фонда из различных регионов мира. Респонденты представляют 50 абсолютно непохожих друг на друга стран. 25% [28 из 133] респондентов – Основные получатели; а 75% [82 из 133] – Суб-получатели и Суб-субполучатели. Подавляющее большинство респондентов – представители гражданского общества. Сорок-четыре процента (44%) представляют национальные НПО [59 из 133]; двадцать процентов (20%) [26 из 133] – организации, представляющие интересы людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом или малярией; тринадцать процентов (13%) [17 из 133] – организации, представляющие наиболее пораженные группы населения. Тринадцать процентов [17 из 133] респондентов – представители международных НПО, девять процентов (9%) [12 из 133] представляют местные общественные организации. Лишь два процента опрошенных представляли министерства и другие государственные учреждения.

В последующих телеконференциях приняли участие пять (5) Основных получателей и один (1) Суб-получатель из шести (6) разных стран; все они представляли организации гражданского общества.

Результаты нашего исследования и пожелания участников опроса можно сгруппировать по семи основным направлениям.

1. Выделение средств и производство платежей;
2. Финансовый менеджмент и отчетность;
3. Мониторинг и оценка;
4. Реализация программ;
5. Управление рисками;
6. Управление связями (отношениями); и
7. Прочие трудности.

“Смиритесь с тем, что существуют мошенники. Мошенничество и риск будут всегда, и не только в данной отрасли, но и в любом другом бизнесе или корпорации. ... Однако, чем выше уровень возлагаемой на людей ответственности, тем чаще они оказываются на высоте. Если снять с человека любую ответственность и обращаться с ним как с ребенком, то отдачи не будет никакой, и он будет себя вести как ребенок. Я думаю, что в любом партнерстве нужно доверять тем, с кем работаешь» – Исполнитель из международной организации.

1. Выделение средств и производство платежей

«После подписания грантового соглашения произошла задержка, нам пришлось ждать более трех месяцев, и все последующие платежи также производились с опозданием. Никаких объяснений из ГФ по поводу этих задержек мы не получали. Такая ситуация в значительной мере сказывается на наших программах» – Исполнитель из Сенегала.

Респонденты упоминают о задержках с перечислением грантовых платежей. Пятьдесят четыре процента (54%) [37 из 69] респондентов заявили, что в прошедшем году сталкивались с задержками в получении платежей из Глобального фонда – в некоторых случаях на срок до трех месяцев. В одних случаях задержки в получении средств Суб-получателями происходили по вине соответствующих ОП, а в других ответственность лежала на самом Глобальном фонде. Респонденты отмечают, что задержка выплат в значительной степени усугубляет незавидное положение их программ, и так испытывающих недостаток средств; один из респондентов отметил, что ему пришлось взять ссуду в банке для финансирования запланированных мероприятий проекта; а ряд других заявили, что из-за задержек платежей им пришлось реализовывать рассчитанную на год программу деятельности за значительно более короткий срок – зачастую всего за шесть месяцев. Отмечалось также, что процесс подписания грантовой документации 10-го раунда занял больше времени, чем раньше, и потребовал предоставления столь подробной информации, что одно только это привело к существенным организационным трудностям. В ряде случаев организациям пришлось привлекать к работе над грантовой заявкой для Глобального фонда сотрудников, занятых в других проектах Глобального фонда.

Некоторые исполнители называли трудности, возникающие в связи с аудиторскими проверками, которые проводились Офисом Генерального инспектора. Двадцать два респондента прошли аудиторскую проверку сотрудниками Офиса Генерального инспектора. Одна организация отметила, что выделенный ей грант был заморожен на весь срок проведения расследования. По словам представителей пяти организаций, в которых аудиторская проверка была закончена по меньшей мере за 12 месяцев до проведения нами опроса, аудиторского отчета проверяющих они так и не получили.

Рекомендации

- Глобальному фонду необходимо хорошо представлять себе насколько перебои в выделении финансирования обременяют существование ОП и СП (особенно трудно выжить общественным организациям, у которых возможность для финансового маневра весьма невелика); в свою очередь ОП должны понимать, что задержки с переводом средств их СП создают для последних массу проблем. Там, где грантовые соглашения 10-го раунда еще только предстоит подписать, платежи должны незамедлительно следовать после подписания для того, чтобы дать получателям возможность реализовать свои программы в соответствии с существующим графиком. Для снижения вероятности перебоев в работе организаций, вызванных задержками с утверждением периодически возобновляемых программ и заявок на производство выплат, следует предоставлять получателям дополнительное промежуточное финансирование. Еще большая свобода действий должна предоставляться менеджерам портфеля Фонда с целью максимального сокращения перерывов в реализации основных программ в тот период, когда происходит устранение выявленных проблем.
- Офису Генерального инспектора следует четко разъяснить исполнителям порядок проведения аудиторских проверок, улучшить связь с ними в ходе проведения таких проверок и своевременно предоставлять организациям отчет аудиторов. Именно этого требует взятый Глобальным фондом

курс на прозрачность информации, и только так можно обеспечить получение исполнителями на местах информации, необходимой им для успешной реализации утвержденных программ, и свести на нет возможные срывы и перебои.

2. Финансовая отчетность

«Нам кажется, что принятая в Глобальном фонде модель финансового менеджмента абсолютно лишена гибкости, не учитывает возникающих на местном уровне трудностей и не позволяет реагировать на неожиданные кризисные ситуации. Вот пример: автобус, на котором 50 местных жителей ехали на запланированное в рамках нашего проекта мероприятие в Гоа, попал в аварию, в которой пострадало 15 человек. Нам пришлось тут же арендовать еще один автобус, поскольку отменять мероприятие было уже поздно. Пока одна группа наших сотрудников оказывала помощь пострадавшим, другая договаривалась об автобусе, на котором уцелевших можно было бы доставить с места аварии на мероприятие. Мы сообщили нашему ОП о том, что понесли непредвиденные расходы в связи с аварией [и попросили выделить на их покрытие дополнительные средства]. В ответ прозвучало непреклонное «НЕТ!» Что же это за система такая, когда деньги важнее жизни людей?» – Исполнитель из Индии.

Озабоченность жесткими требованиями к предоставлению финансовой отчетности оказалась одним из самых основных среди вопросов, волнующих исполнителей грантов Глобального фонда. 44% [31 из 71] респондентов считают предъявляемые Глобальным фондом требования к предоставлению финансовой отчетности несколько более трудными для выполнения, чем у других доноров, с которыми они имеют дело, а 25% [18 из 71] полагают, что эти требования намного труднее выполнить, чем требования других доноров. Большинство респондентов склонны считать, что ужесточение требований к предоставлению финансовой отчетности медленно, но верно ведет Глобальный фонд по пути к откровенной мелочной опеке, что необходимость затрачивать много времени на подготовку такой отчетности отвлекает персонал от реализации программ, и что отсутствие у них возможности вносить коррективы в бюджет или перераспределять средства между различными программами не позволяет исполнителям на местах оперативно реагировать на изменение нужд и потребностей сообществ, на благо которых они работают. Некоторые респонденты считают, что если бы в Глобальном фонде лучше представляли себе политическую ситуацию, в которой им приходится работать, то это бы способствовало установлению более доверительных отношений с Основными получателями и позволяло последним более гибко подходить к внесению необходимых корректировок в бюджет. Участники опроса высказали пожелание об установлении более тесной двухсторонней связи между Глобальным фондом и организациями-исполнителями на местах для эффективной передачи от них обратной связи и замечаний в ходе предлагаемых организационных изменений.

Большинство респондентов - 56% [45 из 81] – заявили, что в прошлом году стали замечать определенные изменения в существующем порядке предоставления финансовой отчетности в Глобальный фонд. Из этого числа респондентов 61% [25 из 41] считают, что в результате внесения этих изменений процесс предоставления финансовой отчетности стал «несколько сложнее», чем раньше, а 39% [16 из 41] отметили, что им не оказывают достаточной поддержки для внедрения требуемых изменений в процесс предоставления отчетности. В ответ на вопрос о том, какого рода поддержка им нужна для внедрения новых правил предоставления финансовой отчетности, практически все участники опроса заявили, что нуждаются в дополнительном обучении (тренинге) и повышении потенциала своих финансовых специалистов, а также в

стандартных формах, использование которых облегчило бы внедрение новых правил предоставления отчетности и помогло бы сделать их более понятными и легкими в выполнении. 36% [13 из 36] респондентов, не заметивших никаких изменений в правилах подачи финансовой отчетности в Глобальный фонд, заявили, что у них не было соответствующей необходимой информации и поддержки для выполнения ныне действующих требований к финансовой отчетности.

Многие респонденты заявили об отсутствии необходимой логической последовательности и стандартизации требований к отчетности, предоставляемой Местным агентам Фонда (МАФ) и Менеджерам портфеля Фонда (МПФ). Многие опрошенные сделали ряд дополнительных критических замечаний в адрес МАФ, в частности, в отношении недостаточно подробного знакомства МАФ с реализуемыми программами. Высказывалась озабоченность тем, что в своем подходе к управлению финансовой деятельностью МАФ зачастую напоминают ревизоров, что поступающие от МАФ запросы и непомерные затраты времени на составление финансовой отчетности на низовом уровне зачастую снижают эффективность деятельности и в настоящее время МАФ отнюдь не являются партнерами исполнителей на местах в том, что касается повышения качества отчетности и предотвращения ошибок, а просто отправляют в Глобальный фонд свою собственную отчетность, никак не привлекая к ее подготовке исполнителей на местах.

Рекомендации

- Стандартизировать требования и критерии отчетности, предоставляемой МПФ, МАФ и в Офис Генерального инспектора (ОГИ). Провести дополнительное обучение (тренинги) по составлению финансовой отчетности согласно существующим требованиям и разработать стандартные формы для удобства исполнителей на местах, включая СП.
- Привлечь ОП в качестве партнеров при разработке систем финансовой отчетности; четко определить механизм обратной связи по всем связанным с финансовой отчетностью вопросам.
- Оптимизировать процесс утверждения изменений к бюджету и предоставить ОП больше возможностей для гибкого реагирования в пределах определенных рамок для того, чтобы организации-исполнители на местах могли лучше учитывать изменяющиеся потребности своих сообществ.
- Провести дополнительные тренинги для МАФ с целью добиться более подробного учета ими социально-политической обстановки, в которой осуществляют свою деятельность ОП и СП. Внести необходимые изменения и дополнения в должностные инструкции для МАФ, требующие установления партнерских отношений с исполнителями на местах в вопросах, касающихся управления финансовой деятельностью.

3. Мониторинг и оценка

«Нужно, чтобы у центре нашей работы по мониторингу и оценке (МиО), да и всей остальной работы тоже, были люди, а не контроль за достижением каких-то там показателей. С этой целью имеет смысл привлекать исполнителей местного уровня к более значимому участию в разработке соответствующих руководств и всей системы МиО» – Исполнитель из Молдовы.

Мнения респондентов о процедурах мониторинга и оценки были во многом сходны с их отзывами о системе финансовой отчетности; лишь считанные ОП считают, что новые требования к предоставлению

отчетности открывают для них дополнительные возможности в плане улучшения систем мониторинга и оценки, большинство же участников опроса выразили озабоченность тенденцией к мелочной опеке и вмешательству, или микроменеджменту, присущей существующему порядку мониторинга и оценки. Сорок два процента (42%) [25 из 59] опрошенных считают требования Глобального фонда в области мониторинга и оценки несколько более трудными для исполнения, чем у других доноров, с которыми они имеют дело, а еще двадцать два процента (22%) [13 из 59] – значительно более трудными, чем у других доноров.

Изменения, которые в настоящее время внесены в порядок проведения мониторинга и оценки, также вызывают озабоченность у многих участников опроса. Хотя шестидесяти двум процентам (62%) [41 из 66] респондентов уже пришлось столкнуться с новым порядком проведения мониторинга и оценки, лишь 52% [33 из 63] из них располагали информацией и поддержкой, необходимыми для перехода на новые правила. Сорок три процента (43%) [26 из 61] респондентов полагают, что изменение Глобальным фондом порядка мониторинга и оценки сделали предъявляемые ими требования несколько более сложными, а двенадцать процентов (12%) [7 из 61] – намного более сложными. Лишь 52% [13 из 25] из 38% [25 из 66] опрошенных, которым еще не пришлось столкнуться с новыми требованиями к подаче отчетности, заявили, что располагают информацией, необходимой для соблюдения ныне действующих требований к порядку проведения мониторинга и оценки.

Помимо этого, участники опроса выразили озабоченность тем, что для процедур мониторинга и оценки свойственна резко выраженная тенденция к измерению соотношения затрат и немедленных результатов без учета долгосрочного эффекта деятельности и ее качественных параметров.

Рекомендации

- Провести обучение (тренинг) для ОП и СП по методике сбора данных и управления базами данных, а также предусмотреть в бюджетах или в других источниках финансирования достаточно средств для обеспечения постоянно действующей службы технической поддержки.
- Там, где это необходимо в связи с недостаточным собственным потенциалом, предоставить организациям-исполнителям технологии и стандартные формы для облегчения им задачи эффективного соблюдения существующих требований.
- Предусмотреть в бюджетах достаточно средств для финансирования деятельности по мониторингу и оценке, включая фонд зарплаты для сотрудников на уровне ОП и СП.
- Определить показатели (критерии), ориентированные на результаты, и уделять пристальное внимание учету качественных показателей деятельности, оказывая организациям-исполнителям необходимую помощь в оценке воздействия их программ. Активно привлекать исполнителей из организаций гражданского общества к процессу разработки показателей (критериев) оценки.

4. Программная деятельность

«Например, когда мы проводим учебные занятия с юношами в общинах рома, а эти мальчики практически поголовно неграмотны, и стремимся сделать эти занятия более привлекательными и менее формальными, предлагая кофе и сэндвичи, от нас требуют составления специальной ведомости, в которой каждый должен расписаться за выпитую чашку кофе и съеденный сэндвич. По моему, это абсурд. С подобного рода требованиями мне никогда не приходилось сталкиваться в

рамках проектов, финансируемых другими донорами. Я полагаю, что такие мелкие расходы, неизбежные при работе с людьми, следует воспринимать как нечто само собой разумеющееся. Такого рода придирки и в самом деле очень мешают работать» - Исполнитель из Болгарии.

Однако наиболее часто высказываемые респондентами замечания по поводу реализации программ Глобального фонда касаются принятого в штаб-квартире решения о введении учебных планов. 43% [26 из 60] респондентов отметили, что за прошедший год им пришлось столкнуться с новыми ограничениями Глобального фонда по количеству и типу учебных мероприятий, которые организации-исполнители могут проводить в рамках своей программной деятельности. В качестве препятствий, тормозящих и осложняющих реализацию программ, чаще всего назывались порядок утверждения учебных планов, общее сокращение бюджетных ассигнований на проведение учебных мероприятий и сложности, возникающие при необходимости внесения изменений в годовые учебные планы после их утверждения. Несколько респондентов отметили, что из-за постоянных отсрочек в процессе принятия ГФ решений ряд программ пришлось отменить вообще, в результате чего интерес и желание участвовать пропали, и были напрасно затрачены средства и усилия. По утверждению иных участников, им пришлось неожиданно столкнуться со значительными трудностями при выполнении учебных планов по не зависящим от них обстоятельствам, в частности, непредвиденные задержки или аварии (несчастные случаи), а иногда в связи со сложностью налаживания контактов и вовлечения в работу маргинальных групп.

«В рамках предоставленного гранта все закупки производятся Министерством здравоохранения, а мы как представители гражданского общества должны заниматься распространением. Мы ставим цели и несем ответственность за выполнение намеченных показателей, за контрольные цифры, однако мы сами не покупаем презервативы и наборы для тестирования. А в прошлом, 2011 году, Министерство здравоохранения вообще ничего не купило потому, что они поменяли все системы или что-то еще, а для нас это постоянная головная боль, так как нам приходится распространять совсем другие презервативы, искать пожертвования, просить другие организации о помощи, изыскивать дополнительные средства и т.д., однако всего этого недостаточно. Если ответственность за выполнение показателей несешь ты, и ты должен продолжать работать, а презервативов и наборов для тестирования нет, то это действительно нелегко» – Исполнитель из Эквадора.

Ряд исполнителей отмечали наличие проблем, вызванных осуществлением закупок и контролем за цепочкой поставок. Например, это относится к изменениям, связанным с выполнением плана обеспечения качества, закупкой и управлением поставками лекарств, расходных лабораторных материалов и т. д. Большинство респондентов – 54% [32 из 59] – заявили о нехватке основных материалов и (или) оборудования, поставляемых при участии Глобального фонда. По мнению части этих респондентов ответственность за это несут ОП из числа государственных организаций, которым было поручено осуществление всех закупок и управление цепочками поставок. От организаций-исполнителей, представляющих гражданское общество, ожидается выполнение ряда показателей по распространению материалов и медицинских принадлежностей (презервативы, тесты на ВИЧ/СПИД, шприцы, антиретровирусные препараты, СД4, лекарства от оппортунистических и венерических заболеваний и т.д.), однако зачастую они просто не в состоянии этого сделать по вине ОС – государственного учреждения, с которым им приходится иметь дело. В ряде случаев исполнителям приходится собирать пожертвования, обмениваться материалами с другими организациями и предлагать бенефициарам низкокачественную продукцию, за что впоследствии нести ответственность перед Глобальным фондом за невыполнение поставленных целей.

Рекомендации

- Позволять организациям-исполнителям оперативно корректировать годовые учебные планы с тем, чтобы иметь возможность более гибко реагировать на изменяющиеся обстоятельства и потребности; и оптимизировать процесс внесения корректив в бюджет выделяемых на учебные цели средств, чтобы избежать перебоев в программной деятельности.
- Обращать меньше внимания на количество людей, охваченных тренингами, и больше – на качество обучения.
- Полнее отдавать себе отчет в том, что осуществление деятельности в сложной политической обстановке или работа с уязвимыми и маргинальными группами населения связана со значительными дополнительными трудностями, для преодоления которых организациям-исполнителям необходима большая свобода маневра.
- Создавать условия, при которых отвечающие за закупки ОП в состоянии обеспечить бесперебойное снабжение своих сополучателей и СП всем необходимым.
- Отдавать себе отчет в том, что организации-исполнители, которые занимаются распространением принадлежностей и расходных материалов, не закупая их, зачастую сталкиваются со значительными трудностями, вызванными неудовлетворительной работой поставщиков; и привлекать к ответственности истинных виновников. Рассмотреть возможность передачи закупочных функций организациям гражданского общества в тех странах, где государственные учреждения не справлялись с этой задачей будучи ОП.

5. Управление рисками

«Для многих партнеров в получающих средства странах управление рисками - абсолютно новое понятие. Большинство не слишком хорошо представляют себе, что оно вообще означает. Мне пришлось сталкиваться с ситуацией, когда МАФ проводит оценку рисков по заданию Секретариата. Такой подход отнюдь не способствует выработке у ОП или СП способности понимать или осуществлять управление рисками» – Исполнитель, Международная организация.

На вопрос о том, что следует предпринять Глобальному фонду для предотвращения возможных финансовых злоупотреблений и случаев мошенничества в организациях-исполнителях, поступили самые разнообразные ответы. Несколько респондентов поддерживают идею непримиримой борьбы с подобными проявлениями, включая прекращение дальнейших выплат нарушителям, в то время как многие другие выступают за продолжение оказания финансовой помощи соответствующим странам пока ведется расследование, и наказание лишь прямых виновников злоупотреблений, которыми, например, могут оказаться конкретные СП, но не ОП, или отдельные лица в рамках той или иной организации. Разделились мнения и по поводу возможных мер наказания: часть респондентов выступает за принятие самых суровых мер к мошенникам, включая приостановку выплат, подачу гражданских исков, предъявление уголовных обвинений и публичное оглашение имен нарушителей; многие другие, однако, предостерегают против чересчур поспешных и недостаточно обоснованных выводов и подчеркивают, что прежде, чем принимать какие-либо решения, необходимо дать подозреваемым возможность представить доказательства в свое оправдание. Один респондент высказал предложение о том, что нельзя стричь под одну гребенку

организации-исполнители, представляющие гражданское общество, и государственные учреждения, когда речь идет о фактах мошенничества:

«Чем грозит выявление фактов мошенничества? Государство от этого не станет банкротом и не развалится. А вот организация гражданского общества вполне может. Обвини такую организацию в мошенничестве – и все, ей конец. Если приняты были все меры предосторожности, а злоупотребления все равно имели место, то нельзя возлагать ответственность за это на общественную организацию. На государство – можно, а на гражданское общество – нет». – Исполнитель, Международная организация

Некоторые респонденты рекомендуют Глобальному фонду ввести стандартные правила управления рисками, обязательные для соблюдения всеми организациями-исполнителями, другие выступают за более индивидуальный подход с учетом существующего контекста и проблем в каждой отдельной стране. Ряд участников опроса высказались за то, чтобы в качестве меры по повышению финансовой ответственности исполнителей и предотвращению возможных ошибок или умышленных злоупотреблений, Глобальный фонд изначально более четко разъяснял своим получателям существующие требования и прогнозируемые результаты. Высказано было также мнение о том, что усиление потенциала организаций гражданского общества посредством предоставления им возможности играть ведущую роль в управлении выделяемыми грантами может побудить их с большей ответственностью относиться к порученному делу.

«В рамках существующей системы делается попытка полностью избежать риски; но, в этой связи, работа с местными общественными организациями, особенно когда им приходится действовать в непростой политической обстановке, всегда связана с риском. Безусловно, необходимо проверять – но до какой степени? Как тщательно? Чрезмерные проверки только вредят делу» – Исполнитель из Индии.

И наконец, некоторые участники опроса заявили, что Глобальному фонду следует шире подойти к определению понятия «управление рисками», включив в него не только финансовые риски, но и политические, культурные и экономические риски, с которыми приходится сталкиваться исполнителям на местах, а также специфические риски, которыми чревата работа с крайне уязвимыми и маргинальными группами населения.

Рекомендации

- Необходимо включить в новую систему управления рисками дополнительные параметры, не связанные с финансовым риском. В ходе внедрения такой системы следует обеспечить ее индивидуальное соответствие конкретным культурным и политическим особенностям различных стран.
- Решая вопрос о принятии необходимых корректирующих мер и введении санкций в рамках всей политики управления рисками как таковой, следует понимать различия между государственными учреждениями и организациями гражданского общества. В рамках индивидуального подхода к управлению рисками должны учитываться различия между возможностями и потребностями различных организаций гражданского общества – получателей средств ГФ.
- Пресекая злоупотребления, следует делать это осторожно, чтобы при этом не наказывать ни в чем не виновные страны или организации-исполнители. Следует всячески приветствовать людей, которые выявляют и добровольно сообщают о возможных злоупотреблениях и мошенничестве.

- Следует рассмотреть вопрос о целесообразности создания независимой наблюдательной комиссии, отвечающей за расследование и объективную оценку любых обвинений в мошенничестве.

6. Управление связями (отношениями)

«Познакомьтесь с получателями Ваших грантов лично, а не только на бумаге. Помогите им уяснить их права и обязанности в качестве грантополучателей» – Исполнитель из Кыргызстана.

Значительное количество респондентов отмечают, что в прошедшем году их отношения с МПФ улучшились, причем объясняют они это улучшением связи, более глубоким пониманием портфельными менеджерами особенностей их стран и более оперативным реагированием на возникающие осложнения. Ряд участников также отмечают улучшение отношений с МАФ, представители которых участвовали во встречах всех заинтересованных лиц и все чаще рассматривали исполнителей как партнеров. Однако среди участников опроса все же преобладало явно негативное отношение к МАФ. Как уже подчеркивалось в предыдущих разделах, большинство существующих проблем относится как раз к отношениям между организациями-исполнителями на местах и МАФ. В ряде организаций полагают, что МАФ явно не хватает такта; некоторые респонденты жаловались на то, что с ними обращаются как с нарушителями, не предъясняя при этом никаких обвинений.

Респондентам был задан вопрос о том, к кому они обращаются в случае возникновения у них затруднений в ходе освоения грантов Глобального фонда. Чаще всего респонденты обращались к ОП (28% [33 из 117]) и МПФ (17% [20 из 117]). 15% [17 из 117] респондентов обращались в Страновые координационные механизмы, а еще 15% [17 из 117] – к техническим партнерам. Лишь 9% [11 из 117] участников опроса ответили, что обращались к МАФ, что еще раз подчеркивает тот факт, что отношения между организациями-исполнителями на местах и МАФ оставляют желать лучшего.

Существует и ряд определенных трудностей в отношениях между ОП и СП. Один ОП отметил, что его СП по ошибке посчитали, что инициатива введения дополнительных требований по предоставлению отчетности исходит от ОП, а не от Глобального фонда, в результате чего между ними возникли трения. Ряд организаций гражданского общества, как СП, так и ОП, посетовали на то, что им нелегко добиться прозрачности в отношениях с Основными получателями – государственными учреждениями, и добросовестного исполнения последними своих обязанностей, в частности, в вопросах передачи обратной связи в Глобальный фонд. Некоторым СП хотелось бы установить более тесную связь с Секретариатом Глобального фонда для прямой передачи своих пожеланий в головную организацию, а также получить возможность поддерживать связь и более тесно сотрудничать с коллегами из других стран и регионов с целью обмена опытом.

Рекомендации

- Пересмотреть роли и обязанности МАФ с целью налаживания истинно партнерских отношений между ними и организациями-исполнителями.
- Способствовать дальнейшему развитию отношений между МПФ и организациями-исполнителями на местах, с этой целью предусмотреть дополнительные каналы для поддержания двусторонней связи. Расширить возможности для построения полноценных отношений, поддержания диалога и осуществления оперативной связи между СП и МПФ.

- Продолжать предоставлять организациям-исполнителям на местах возможность и далее информировать МПФ и МАФ об особенностях культурного и политического контекста своих стран.
- Создать виртуальные платформы для поддержания связи и налаживания сотрудничества между организациями-исполнителями, представляющими гражданское общество.

7. Прочие трудности

В ходе проведения исследования был выявлен и ряд других проблем, подробное изучение которых первоначально не планировалось. Упомянем о них лишь вкратце.

➤ Страновые координационные механизмы

Как подчеркивалось в отчете Независимой группы высокого уровня (ГВУ), практически все организации-исполнители озабочены состоянием своих СКМ. Этот же вопрос неоднократно поднимался и в ответах на вопросы нашего исследования респондентов из совершенно разных регионов. Общим компонентом в ответах была озабоченность организаций гражданского общества невозможностью полноценно участвовать в деятельности СКМ, преобладанием в них государственных министерств и ведомств, и, как следствие, призывы пересмотреть состав СКМ. В дополнение к этому, высказывалось недовольство недостаточной прозрачностью процесса выборов членов СКМ и неудовлетворительным выполнением СКМ возложенных на них задач. Прозвучали заявления о том, что СКМ не выполняют свою функцию в качестве форума для полноценного диалога об проблемах, с которыми сталкиваются на местах организации-исполнители, получающие гранты Глобального фонда.

Рекомендации

- Уделять более пристальное внимание деятельности СКМ и выполнению ими возложенных на них задач, а также жестче следить за выполнением в СКМ всех существующих требований с целью обеспечения прозрачности избирательного процесса.
- Обеспечивать достаточное представительство и полноценное участие представителей гражданского общества в СКМ наряду с государственными учреждениями и ведомствами. Работать над тем, чтобы избранные в СКМ заинтересованные стороны досконально знали или изучали проблемы, которые предстоит решать организациям-исполнителям, получающим гранты Глобального фонда.
- Пересмотреть полномочия СКМ и расширить их функции по надзору за программной деятельностью организаций-исполнителей на местах и оказанию последним необходимой поддержки в процессе обеспечения большей подотчетности и предотвращения злоупотреблений.

➤ Финансирование соответствующего кадрового обеспечения

«Существующие ограничения фонда заработной платы затрудняют задачу привлечения на работу квалифицированных сотрудников для осуществления мониторинга и оценки. Нам было сказано, что управленческие расходы, включая оплату труда, не могут превышать 20% бюджета, поэтому нам следует подходить к комплектованию штата с особой осторожностью. Предлагаемый уровень оплаты труда в значительной степени

затрудняет привлечение на работу квалифицированного персонала. Это действительно огромная проблема» –Исполнитель из Вьетнама.

Несколько респондентов поделились с нами практическими проблемами, связанными с оплатой труда сотрудников. Из-за существующих ограничений на фонд зарплаты некоторые организации-исполнители на местах не могут себе позволить взять в штат квалифицированных сотрудников, следствием чего становится перегруженность и необходимость все чаще отвлекать сотрудников из проектных групп на решение вопросов финансового управления и мониторинг и оценку.

Рекомендации

- Существующие бюджетные ограничения на оплату труда не должны препятствовать реализации программ. Бюджет должен отражать реальные затраты по содержанию персонала.

➤ Поддержка со стороны государственных органов

Красной нитью в заполненных участниками опросных листах прозвучало выражение глубокой признательности Глобальному фонду за выделение финансирования и предоставленную их странам возможность осуществлять профилактику и борьбу с ВИЧ/СПИДом, малярией и туберкулезом. Респонденты отмечают, что без помощи Глобального фонда им бы никогда не удалось добиться положительных результатов. При этом они высказывают глубокую озабоченность отсутствием стабильной поддержки со стороны своих правительств в форме дополнения к грантам Глобального фонда или в качестве альтернативного источника средств, если грантовое финансирование будет сокращено или и вовсе прекращено. Без нажима со стороны Глобального фонда государство просто не будет выделять необходимые средства на профилактику заболеваний.

Рекомендации

- Прежде чем сокращать объем грантовой помощи странам, которые считаются обеспеченными соответствующим потенциалом, следует убедиться в том, что государство действительно приняло на себя обязательства по поддержанию финансирования соответствующих программ.
- Там, где это возможно, следует оказывать организациям-исполнителям на местах содействие в поисках альтернативных источников финансирования через привлечение новых механизмов финансирования или новых доноров.

Заключение

«Контрбюрократия игнорирует основной принцип теории развития, гласящий, что программы развития, лучше всего и с наибольшей точностью поддающиеся измерению, в наименьшей мере способствуют переменам, а те, что наиболее способствуют переменам, хуже всего поддаются измерению» - Эндрю Нацис, «Столкновение контрбюрократии и развития», Центр международного развития, 2010 г.

Несмотря на серьезные препятствия и трудности, перед Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией открывается критически важная возможность принять такие меры по борьбе со злоупотреблениями и снижению рисков, которые приведут не к росту бюрократии и отсутствию гибкости, а к укреплению гражданского общества путем привлечения его представителей к планированию и творческому и заинтересованному осуществлению программ. До сих пор не существует убедительных доказательств того, что затрата дополнительных средств на борьбу с коррупцией уменьшает коррупцию, но множество собранных в данном исследовании отдельных фактов свидетельствуют о том, что эти меры борьбы на самом деле приводят к подавлению любой инициативы и становятся препятствием в работе. Глобальному фонду следует отнестись к доказательным данным, приведенным в настоящем отчете, как к предостережению: в поисках путей улучшения управления рисками следует помнить, что принимаемые меры не должны отражаться на качестве работы на местах, и уж тем более нельзя забывать о соблюдении прав человека.

Перед Глобальным фондом отрывается не просто возможность изменить подход к управлению рисками, но и хороший способ еще раз подтвердить, что он остается таким же дееспособным и значимым донором-новатором, каким был всегда. Глобальному фонду следует приложить все усилия для достижения необходимого равновесия между подотчетностью и гибкостью для того, чтобы и далее эффективно поощрять и оказывать поддержку программам развития. Стремясь к достижению идеального равновесия, Глобальному фонду следует полагаться на мудрость тех, кто находится на переднем краю этой деятельности, – организаций-исполнителей, представляющих гражданское общество. Совместно они могут создать процессы и подходы, которые наилучшим образом будут удовлетворять нужды всех непохожих друг на друга сообществ. Привлекая представителей гражданского общества к разработке требований к управлению финансами, мониторингу и оценке, реализации программ и управлению рисками, Глобальный фонд будет способствовать дальнейшему укреплению потенциала гражданского общества и его способности продолжать плодотворно трудиться на благо своих стран еще многие годы.

Annex 1: Countries Examined

Country	No. of Respondents
Argentina	3
Armenia	2
Azerbaijan	2
Bolivia	2
Bulgaria	1
Burkina	1
Cambodia	3
Columbia	1
Cote d'Ivoire	2
Cuba	1
Dominican Republic	1
Ecuador	4
El Salvador	1
Georgia	1
Guatemala	3
Haiti	1
Honduras	1
India	5
Indonesia	1
Kazakhstan	1
Kenya	4
Kyrgyz Republic	5
Malawi	1
Malaysia	2
Mexico	1
Moldova	3
Mongolia	1
Mozambique	1
Myanmar/ Burma	3
Nicaragua	1
Nigeria	1
Pakistan	1
Paraguay	1
Peru	2
Russia	5
Rwanda	1
Senegal	1
Suriname	2
Tajikistan	1

Country	No. of Respondents
Tanzania	1
Thailand	1
Trinidad & Tobago	1
Ukraine	6
Uruguay	1
Uzbekistan	3
Vietnam	1
Zimbabwe	3
Other: International	8

