# Примечание по Руководству[1]

# Проводимые по инициативе ГАВИ оценки управления финансами

# Февраль 2009 год

## I. Задача Пояснительной записки

В нижеследующем документе представлена важная информация о проводимой ГАВИ оценке управления финансами (ОУФ) для стран, имеющих право на получение помощи от ГАВИ, и их партнеров по проектам развития. Начиная с 1 января 2009 г. ОУФ станет обязательным условием для оказания странам помощи в форме денежной наличности на осуществление ***НОВЫХ*** программ укрепления систем здравоохранения (УСЗ) и поддержки служб иммунизации (ПСИ); в эту категорию входят заявки, одобренные в ноябре 2008 года.

В данной Записке рассмотрены следующие вопросы:

- Подход ГАВИ к управлению фидуциарным риском при финансировании программ в форме денежной наличности – ***Раздел III.***
- Цель, масштаб и компоненты проводимой ГАВИ оценки управления финансами (ОУФ) – ***Раздел IV.***
- Функции и обязанности сторон при проведении ОУФ (для Секретариата ГАВИ, правительств стран, имеющих право на получение помощи, и партнеров по проектам развития) – ***Раздел V***.
- Уменьшение риска и последующие процедуры – ***Раздел VI.***

## II. Предыстория

Начиная с 1 января 2009 г. Альянс ГАВИ ввел в действие политику транспарентности и подотчетности (ПТП) для всех форм финансовой поддержки. В этой политике изложены минимальные требования к управлению финансовыми средствами в рамках поддержки со стороны ГАВИ на УСЗ:

- Денежные средства должны направляться на достижение целей, которые перечислены в заявке.
- Управление финансовыми средствами должно осуществляться транспарентным образом, и должны регулярно направляться точные и поддающиеся проверке финансовые отчеты в соответствии с условиями отдельных договоренностей о финансировании.
- Управление финансовыми средствами должно осуществляться в пределах счетов, которые отвечают требованиям национального законодательства к аудиту, бухгалтерскому учету и закупкам.

[1] Поскольку предложенная ГАВИ ПТП относительно нова, а разработка механизмов ОУФ все еще продолжается, настоящая Пояснительная записка представлена в виде проекта и по мере совершенствования ОУФ подлежит пересмотру.

Провозглашенная политика гласит, что все страны, которые внедряют новые программы УСЗ или ПСИ (получают финансовую помощь после 1 января 2009 года), обязаны провести оценку управления финансами (ОУФ)[2]. ***Перед ОУФ поставлены две общие цели***: 1) предоставить возможность ГАВИ иметь более полное представление о том, как работает система управления государственными финансовыми средствами (УГФ) в секторе здравоохранения страны с особым упором на относительно сильные и слабые стороны, которые могут повлиять на получение помощи от ГАВИ в форме денежной наличности; и 2) оказать содействие стране и ГАВИ в выборе наиболее оптимальных механизмов финансирования в целях управления помощью от ГАВИ в форме денежной наличности. ГАВИ будет оплачивать расходы на проведение ОУФ из собственных средств.

## III. Подход ГАВИ к управлению фидуциарным риском при финансировании его программ в форме денежной наличности

Программы оказания финансовой поддержки от ГАВИ имеют целью содействовать достижению стратегических целей ГАВИ, а именно: *усиление потенциала системы здравоохранения для устойчивого проведения иммунизации и оказания других медицинских услуг*. Политика ГАВИ в области транспарентности и подотчетности, равно как и оценка управления финансами, призваны способствовать реализации этой цели. ГАВИ твердо уверен в том, что при эффективном и действенном управлении денежными средствами улучшится функционирование системы здравоохранения в целом и, следовательно, служб вакцинопрофилактики.

ГАВИ будет руководствоваться индивидуальным подходом к каждой стране в отдельности, стремясь к соблюдению правильного баланса между необходимостью повышения транспарентности и подотчетности в управлении грантами в форме денежной наличности и необходимостью создания условий для гибкой и результативной программной деятельности. ГАВИ активно выступает в поддержку *Парижской декларации об эффективности помощи* и принципов гармонизации и согласования; во всех возможных случаях ГАВИ всячески поощряет использование странами отечественных систем управления государственными финансовыми средствами. Странам с отлаженными механизмами совместного финансирования сектора здравоохранения (как, например, для управления финансами в рамках межотраслевых подходов (МП)) настоятельно рекомендуется воспользоваться такими механизмами. Если же страна не станет использовать существующий механизм совместного финансирования, то она обязана представить убедительные аргументы в пользу такого решения и заручиться поддержкой своего Комитета по координации деятельности сектора здравоохранения.

## IV. Цель, масштаб и компоненты проводимой ГАВИ оценки управления финансами

### а. Цель

[2] Исключения из этого правила будут распространяться на те страны, которые получают многолетнюю денежную помощь на общую сумму 100 тыс. долл. США или менее. Исключения могут также относиться и к тем странам, которые для перевода денежных средств от ГАВИ отдают предпочтение механизмам совместного финансирования, ныне используемым на практике другими партнерами по проектам развития, и в которых уже сформировалась современная практика диагностики управления финансами, особенно применительно к механизму совместного финансирования.

Оценка управления финансами (ОУФ) позволяет ГАВИ иметь более полное представление о том, как в отвечающих установленным критериям странах работают системы управления государственными финансовыми средствами (УГФ) в секторе здравоохранения, каковы относительно сильные и слабые стороны этих систем, и в чем заключаются разные механизмы финансирования, которыми можно будет воспользоваться для управления помощью от ГАВИ в форме денежной наличности.

Цель проводимой оценки заключается в оказании методической поддержки как стране, так и ГАВИ в определении и согласовании наиболее оптимального механизма финансирования помощи по линии ГАВИ, а также в создании дополнительных, основанных на взаимном доверии гарантий, которые могут быть востребованы на случай предполагаемых рисков. Доступные материалы об уже состоявшихся оценках управления государственными финансовыми средствами, аналитические обзоры и диагностические обследования будут положены в основу информационного обеспечения предложенного ГАВИ процесса ОУФ. Следует подчеркнуть, что ОУФ ***не*** будет служить условием получения помощи от ГАВИ и не станет использоваться для ранжирования и/или балльной оценки систем управления финансами в секторе здравоохранения.

### b. Масштаб

Отправным пунктом ОУФ послужат механизм(ы) финансирования, предлагаемые или предпочитаемые странами и их партнерами по проектам развития. Такие механизмы могут включать в себя следующее: прямая поддержка бюджета; поддержка отраслевого бюджета; механизмы совместного финансирования; и параллельно существующие механизмы. В ходе ОУФ будет тщательно проанализированы относительно сильные и слабые стороны данного механизма. В то же время, в процессе ОУФ будет ставиться задача более полного информирования ГАВИ о системе управления государственными финансовыми средствами в секторе здравоохранения, а также о любых дополнительных механизмах финансирования, которые, в принципе, могут быть востребованы при направлении помощи от ГАВИ по определенному каналу. Такая сводная информация должна служить основанием для правительства страны, его партнеров по проектам развития и ГАВИ при согласовании безупречного механизма финансирования и создании необходимых дополнительных гарантий (при наличии таковых) для снижения риска.

### c. Компоненты ОУФ

ОУФ проводится в два этапа:

i. ***Кабинетный анализ ситуации:*** На этом этапе Секретариат ГАВИ займется обзором документации, представленной странами вместе с их заявками на оказание помощи наличными средствами (ПСИ, УСЗ и т.п.). Кроме того, силами Секретариата будет проведен анализ результатов ранее состоявшихся оценок управления финансами и других диагностических проверок в отношении принятых методов управления государственными финансовыми средствами как на национальном уровне, так и на уровне сектора здравоохранения, включая, но не ограничиваясь исключительно следующим:

- Отчеты о государственных расходах и финансовой подотчетности (ГРФП) по части управления государственными финансовыми средствами.
- Отчеты о результатах оценки финансовой подотчетности стран (ОФПС) по линии Всемирного банка.
- Документация по соглашениям о совместном финансировании для партнеров по проектам развития в секторе здравоохранения.
- Любые дополнительные отчеты (полученные оценки фидуциарного риска), в которых анализируются системы управления государственными финансами и закупками.

Целью кабинетного анализа служит получение более полного представления о предпочитаемом страной механизме финансирования в контексте комплексной системы управления государственными финансами и ассигнованиями на общественное здравоохранение, а также определение по мере необходимости тех вопросов, которые требуют уточнения непосредственно при посещении страны.

ii. ***Обзор ситуации внутри страны****:* Цель проведения обзора внутри страны состоит в том, чтобы убедиться в правильности результатов кабинетного анализа и дополнить информацию по конкретным вопросам, получив таким образом более полное представление о сильных и слабых сторонах механизма управления финансами, предложенного странами и их партнерами, в контексте систем УГФ для сектора здравоохранения.

Секретариат ГАВИ будет взаимодействовать с Министерством здравоохранения и Министерством финансов и ключевыми партнерами по проектам развития в целях согласования наиболее оптимального метода управления денежной помощью от ГАВИ. Итоги состоявшегося обзора будут отражены в Памятной записке с перечислением важнейших выводов и договоренностей, достигнутых в процессе аналитического обзора.

Проводимые в странах обзоры будут отличаться по своему масштабу и широте охвата (далее именуемому как “насыщенность содержания”) в зависимости от таких параметров, как: количество и качество информации, полученной в ходе кабинетного анализа; факт проведения в настоящее время аналогичных оценок по инициативе других партнеров или их недавнего завершения; и тип финансового механизма, предложенного страной (например, механизмы совместного финансирования, уже используемые другими партнерами, скорее всего, потребуют лишь незначительной или вообще никакой дополнительной оценки). Общие уровни “насыщенности содержания” можно охарактеризовать следующим образом:

- ***Низкий уровень насыщенности:*** Ситуация, при которой практика УГФ в секторе здравоохранения подкреплена надлежащей документацией; широко доступны результаты других свежих оценок; страна уже сделала свой выбор в пользу устоявшегося механизма совместного финансирования, который служит для управления поступающими от ГАВИ финансовыми средствами и которым с успехом пользуются другие партнеры. Следует отметить, что требование ГАВИ о

проведении ОУФ может не распространяться на те страны, которые участвуют в Международном партнерстве в области здравоохранения плюс (IHP+) или других аналогичных инициативах, равно как и на те страны, суммарный объем помощи наличными средствами которым составит менее 100 тыс. долл. США.

- ***Средний уровень насыщенности:*** Национальная практика УГФ подкреплена необходимыми документами, но имеется лишь ограниченный объем информации о процедурах УГФ в секторе здравоохранения и/или о предложенных механизмах финансирования. В результате обзора внутри страны будет получена дополнительная информация о системах управления финансами в секторе здравоохранения и о предложенных странами процедурах управления финансовыми средствами, а также будут созданы предпосылки для определения наиболее оптимальных механизмов финансирования и создания, если потребуется, любых дополнительных гарантий.

- ***Высокий уровень насыщенности:*** Ситуация, при которой за последнее время в стране не проводились какие-либо оценки систем УГФ (на национальном уровне или на уровне сектора здравоохранения). Благодаря посещению страны будет получено более полное представление о методах управления государственными финансовыми средствами в секторе здравоохранения и о предложенных странами процедурах управления финансовыми средствами, а также будут созданы предпосылки для определения наиболее оптимального механизма финансирования и создания, если потребуется, любых дополнительных гарантий.

В некоторых случаях, когда имеется качественная информация, полностью завершены детальные оценки процедур УГФ в секторе здравоохранения и есть возможность определить риски в отношении поступающих от ГАВИ финансовых средств, у ГАВИ могут возникнуть достаточные основания, чтобы не настаивать на компоненте ОУФ внутри страны. При такой ситуации на основании результатов кабинетного анализа ГАВИ и страна могут сразу приступить к составлению Памятной записки (см. ниже раздел VI).

## V. Функции и обязанности сторон при проведении ОУФ

i. ***Секретариат ГАВИ*** будет финансировать и руководить работой группы технических экспертов, отвечающих за проведение кабинетного анализа и обзора ситуации внутри страны, включая составление технического задания, отчетов о результатах обзора и Памятной записки.

ii. ***Правительства стран, имеющих право на получение помощи от ГАВИ,*** будут нести ответственность за определение сроков проведения обзора внутри страны, направление в ГАВИ соответствующей исходной информации и обеспечение участия государственных представителей от Министерства здравоохранения и Министерства финансов в процессе проведения обзора ситуации внутри страны.

iii. ***Партнеры по проектам развития.*** По инициативе правительства партнерам по проектам развития предлагается принять участие в сборе соответствующей исходной информации и проведении аналитического обзора внутри страны. Кроме того, они могут оказаться вполне компетентными для подготовки рекомендаций по наиболее оптимальным механизмам финансирования в связи с поступающей от ГАВИ помощью на ПСИ и УСЗ.

## VI. Уменьшение риска и последующие процедуры

Выявленные в процессе ОУФ механизмы финансирования, равно как и дополнительные меры по снижению риска, подлежат формализации в ***Памятной записке***, под которой должны стоять подписи представителей Секретариата ГАВИ и правительства. Соблюдение положений *Памятной записки* будет контролироваться Независимым комитетом по рассмотрению заявок (IRC) посредством анализа представляемого каждой страной Годового отчета о ходе работы.

Повторные ОУФ будут проводиться, как минимум, каждые три года. Их периодичность может быть и чаще, что будет зависеть от степени риска и/или изменившихся обстоятельств.

## VII. Концептуальная структура и методология ОУФ

В ***табл. 1*** дается рекомендуемое содержание отчета о проведении ОУФ. Конкретные обстоятельства в той или иной стране будут определять уровень детализации и описание содержательной части по каждому разделу.

**Таблица 1: Содержание направляемого в ГАВИ отчета об ОУФ**

| | ***Содержание*** | ***Подробное описание*** |
|---|---|---|
| ***1*** | ***Основные положения*** | • Резюме сильных и слабых сторон практики управления финансами в секторе здравоохранения и выявленные основные риски.<br>• Согласованный механизм финансирования для освоения финансовых средств ГАВИ и проведение, если потребуется, дополнительных мер. |
| ***2*** | ***Системы управления государственными финансами*** | • Краткое описание и анализ более широкого контекста, в рамках которого функционируют системы управления финансами в секторе здравоохранения. |
| ***3*** | ***Оценка управления финансовыми средствами*** | • Характеристика сильных и слабых сторон систем управления финансовыми средствами в секторе здравоохранения с особым упором на потенциальные системы управления денежными средствами ГАВИ. Подробное описание этого раздела представлено в **ПРИЛОЖЕНИИ на с. 8**. |
| ***4*** | ***Определение ключевых фидуциарных рисков и гарантий (для включения в*** | • Резюме сильных сторон, а также рисков, связанных с механизмами финансирования, предложенными страной.<br>• Согласованные механизмы финансирования для освоения финансовых средств, выделяемых ГАВИ. |

| | | |
|---|---|---|
| | ***текст Памятной записки)*** | • Создание, если потребуется, дополнительных гарантий. |
| ***5*** | ***Библиография*** | • Список всех исходных материалов и аналитических обследований для информационного обеспечения процесса ОУФ. |

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Оценка управления финансами (ОУФ) в секторе здравоохранения
### *Краткое описание концептуальной структуры*

Концептуальная структура оценки управления финансами (ОУФ) предназначена для того, чтобы дать возможность ГАВИ, странам, отвечающим установленным критериям, и их партнерам по проектам развития обратить внимание на следующие вопросы:

1. Соответствуют ли предложенные/предпочитаемые механизмы (или механизм) управления денежной поддержкой со стороны ГАВИ минимальным требованиям ГАВИ[3]?
2. Демонстрирует ли такой механизм заданные характеристики (например, наличие бюджетных средств; их отражение в структуре среднесрочных расходов (ССР); их отражение в ежегодном процессе формирования бюджета и планирования на уровне Министерства здравоохранения; решение вопросов гармонизации и согласования и т.д.).
3. Какими другими механизмами располагает сектор здравоохранения, которые могут быть использованы для управления денежной помощью от ГАВИ? Каковы их относительно сильные и слабые стороны?

Каждый из этих вопросов будет приобретать конкретные черты применительно к контексту комплексной системы управления государственными финансами в секторе здравоохранения с особым акцентом на шесть основополагающих измерений. Эти шесть измерений подробно изложены в нижеприведенной таблице. Они используются в рамках всех международно-признанных методов оценки управления государственными финансами. При проведении ОУФ ссылки на эти шесть измерений позволят ГАВИ использовать результаты предыдущих оценок, снижая тем самым уровень насыщенности содержания ОУФ, предложенной ГАВИ. Однако важно подчеркнуть, что при проведении отдельно взятых ОУФ не будет глубоко проанализировано каждое измерение; масштаб и основной акцент любой ОУФ будут определяться с учетом уникальности ситуации в стране и во многом зависеть от того, какой объем информации уже существует (по результатам других оценок), включая предложенный/предпочитаемый механизм, который выбрала страна.

**1. ДОСТОВЕРНОСТЬ БЮДЖЕТА**

Это измерение позволяет получить представление о том, в какой мере бюджет как инструмент планирования действительно отражает реальную ситуацию. В данном случае анализируется разница между сметными и фактическими расходами и доходной частью, а также устанавливается тот факт, насколько искажены заявленные фактические расходы

[3] a) Выделенные денежные средства должны направляться на достижение целей, указанных в заявке; b) Управление финансовыми средствами должно быть транспарентным и создавать условия для формирования на регулярной основе точных и поддающихся проверке финансовых отчетов, как это предусмотрено конкретными договоренностями о финансировании; c) Управление денежными средствами должно осуществляться в пределах счетов, которые отвечают требованиям национального законодательства к аудиту, бухгалтерскому учету и закупкам.

вследствие неурегулированных/не выставленных счетов.
Особые соображения могут включать в себя следующее:

1.1 Агрегированные показатели исполнения расходной части бюджета по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом сектора;
1.2 Структура фактических расходов по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом сектора; и
1.3 Сумма и мониторинг задолженности сектора по расходам.

**2. ПОЛНОТА И ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ**

Это измерение анализирует степень наполнения таких инструментов, как отраслевой бюджет и счета, совокупными государственными финансовыми средствами. Оно позволяет определить способность сектора по предоставлению информации в удобной для использования форме, на основании которой его можно привлечь к ответственности за принятые решения по управлению ресурсами.

2.1 Классификация отраслевого бюджета.

**3. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА НА ОСНОВЕ ПОЛИТИКИ**

Это измерение передает степень отражения стратегических соображений в бюджетных ассигнованиях в свете согласованной политики и приоритетов и с должным учетом отдаленных последствий принятых решений. Оно позволяет установить, соблюдается ли бюджетный циркуляр или имеют место отклонения от него (включая связанные с ним бюджетные ориентиры и процедуры формирования и исполнения бюджета); правильно ли он истолковывается и реализуется на отраслевом уровне; существует ли эффективная взаимосвязь между отраслевым министерством и Министерством финансов для достижения договоренностей по годовому бюджету; и действует ли эффективный орган принятия решений (например, комитет по бюджету здравоохранения), который, в частности, занимается анализом ассигнований по отраслевому бюджету.
Особые соображения могут включать в себя следующее:

3.1 Упорядоченность и участие в ежегодном бюджетном процессе отрасли; и
3.2 Многолетняя перспектива по фискальному планированию, политике расходов и бюджетированию.

**4. ПРЕДСКАЗУЕМОСТЬ И КОНТРОЛЬ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА**

Это измерение оценивает степень адекватности использования бюджетных ресурсов по решению организаторов и поставщиков услуг на уровне государственной службы со всей определенностью и привязкой к установленным срокам и в рамках системы управления, которая достаточно эффективна для соблюдения дисциплины и не настолько обременительна, чтобы затруднять процесс оказания услуг.

На отраслевом уровне это измерение позволяет установить факт четкого распределения и осознания функций и обязанностей между разными сторонами, особенно между Министерством финансов и отраслевым министерством. Если же существуют другие договоренности относительно управления финансовыми средствами (к примеру, действуют дополнительные межотраслевые соглашения по закупкам), то в какой мере эти соглашения содействуют наращиванию потенциала национальных систем. Это измерение имеет целью установление факта существования адекватной системы

контроля расходов, не связанных с фондом заработной платы, и устойчивой к сбоям системы управления основными фондами. Принципиально важно то, что при этом будет анализироваться процесс проведения регулярного обзора отраслевой системы внутреннего контроля посредством эффективной функции внутреннего аудита.
Особые соображения могут включать в себя следующее:

4.1 Эффективность мер контроля фонда заработной платы;
4.2 Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере закупок (в частности, закупок лекарственных средств/вакцины/и т.п.);
4.3 Эффективность внутреннего контроля, не связанного с заработной платой; и
4.4 Эффективность внутреннего аудита.

## 5. БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ, ВЕДЕНИЕ УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТЬ

Это измерение отражает адекватность информации о том, что происходит с ресурсами на практике в качестве средства информирования не только менеджеров всех уровней о проводимой ими работе, но и руководителей других уровней по части исполнения бюджета; и как средства обеспечения контроля и транспарентности.

Низкая степень эффективности в данном случае означает уязвимость ввиду недостаточно оптимального использования ресурсов, отставание по срокам исполнения работ и слабую подотчетность. Это также будет иметь последствия для эффективности средств управления на предшествующем этапе, так как многие из этих инструментов контроля напрямую зависят от потока соответствующих данных.

Это измерение будет также принимать во внимание согласованность норм бухгалтерского учета на отраслевом уровне с требованиями Министерства финансов и дополнительными требованиями к отчетности, принятыми в данной отрасли (как, например, в рамках межотраслевого соглашения). Кроме того, оно позволяет уточнить, содержится ли в отраслевых отчетах об исполнении бюджета точная, всеобъемлющая и понятная информация, чтобы можно было отслеживать ход работы в соответствии со статьями бюджета.
Особые соображения могут включать в себя следующее:

5.1 Своевременность и регулярность выверки бухгалтерских счетов;
5.2 Качество и своевременность предоставляемых в течение года отчетов об исполнении отраслевого бюджета; и
5.3 Качество и своевременность годовых финансовых отчетов.

## 6. ВНЕШНИЕ ПРОВЕРКИ И АУДИТ

Это измерение имеет целью продемонстрировать глубину и эффективность независимой экспертизы оперативной деятельности отрасли через государственные функции внешнего аудита.

6.1 Масштаб, характер и последующая деятельность по результатам внешнего аудита.