

Новая модель финансирования Глобального фонда:

*Первые результаты для
региональных организаций
гражданского общества,
подающих заявки в
Глобальный фонд*

Март 2014 год



Новая модель финансирования Глобального фонда:

Первые результаты для региональных организаций гражданского общества, подающих заявки в Глобальный фонд

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Этот отчет подготовила Эйша Рассэлл, Директор отдела международной политики в организации Health GAP, под редакцией Катайси Ричардсон и Мэри Энн Торрес (ICASO). Финансирование на подготовку отчета было предоставлено ICASO. Вопросы об этом отчете можно направлять по адресу kataiseer@icaso.org

Дизайн и оформление: Гарольд Сиккема: harold@nsitu.ca

О МЕЖДУНАРОДНОМ СОВЕТЕ СПИД-СЕРВИСНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (ICASO)

Наша миссия состоит в мобилизации и поддержке различных сообществ для обеспечения эффективных мер в ответ на пандемию СПИДа. ICASO способствует обеспечению участия и лидерства сообществ в работе, направленной на остановку пандемии и продвижение подходов, способствующих охране здоровья и соблюдению прав человека в рамках этой деятельности.



65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto, ON Canada M4Y 1G7

TEL +1.416.921.0018

FAX +1.416.921.9979

www.icaso.org

icaso@icaso.org



Сокращения

СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
СКК	Страновой координационный комитет
УСС	Укрепление систем сообществ
ВЦО	Восточноевропейское и центральноазиатское объединение ЛЖВ
ВЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
ЕССВ	Евразийская сеть снижения вреда
ЕСЛУН	Евразийская сеть людей, употребляющих наркотики
КУГ	Комитет по утверждению грантов
GIZ	Германское общество международного сотрудничества
Глобальный фонд	Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
УСЗ	Укрепление систем здравоохранения
МиО	Мониторинг и оценка
НМФ	Новая модель финансирования
КН	Комитет по надзору
OSF/IHRD	Фонд Открытое Общество / Международная программа развития снижения вреда
ОЗТ	Опиоидная заместительная терапия
ОР	Основной реципиент
ЛЖВ	Люди, живущие с ВИЧ
ЛУН	Люди/человек, употребляющие(ий) наркотики
РТКГ	Региональная техническая консультативная группа
ЕССВ РК	Руководящий комитет ЕССВ
СР	Суб-реципиент
КГТО	Контрольная группа технической оценки
ГТО	Группа технической оценки
ЮНЭЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
ПРООН	Программа развития ООН
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

Краткое содержание и рекомендации

Евразийская сеть снижения вреда (ЕССВ) стала первой организацией гражданского общества, приглашенной подать заявку на реализацию региональной программы в качестве Основного реципиента (ОР) в рамках Новой модели финансирования (НМФ) Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный Фонд). Региональная программа ЕССВ по ВИЧ и снижению вреда в странах Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) – это масштабный трехлетний проект. В рамках этого проекта будет проводиться адвокация с использованием научных данных и опыта, направленная на увеличение инвестиций со стороны национальных правительств в расширение услуг по снижению вреда, помогающих спасти жизни людей. Проект также направлен на повышение потенциала гражданского общества, особенно людей, употребляющих инъекционные наркотики, и других партнерских сообществ в регионе, с целью добиться развития научно-обоснованных услуг по профилактике ВИЧ-инфекции и снижению вреда в регионе.

В течение пяти месяцев ЕССВ и партнерские организации вели консультации и активный диалог. В итоге они разработали и подали в Глобальный фонд концептуальную записку, которую Группа технической оценки (ГТО) и Комитет по утверждению грантов (КУГ) Глобального фонда оценили как технически обоснованное описание ситуации и потребностей. После подачи концептуальной записки ЕССВ выбрали исполнителей гранта и разработали заявку на грант совместно с Глобальным фондом с учетом вопросов, полученных по результатам рассмотрения концептуальной записки ГТО и КУГ.

В этом отчете представлена оценка возможностей и сложностей, с которыми ЕССВ как участник раннего этапа финансирования столкнулась в процессе разработки грантовой заявки и проведения переговоров, а также в начале реализации регионального проекта гражданского общества в рамках НМФ. В этом отчете предлагаются рекомендации для Глобального фонда и соответствующих партнерских организаций с целью убедиться в том, что НМФ способствует созданию региональных заявок от представителей гражданского общества, особенно заявок, направленных на адвокацию и мобилизацию гражданского общества для изменения политики. В частности, в отчете рассматривается роль, вовлечение и участие гражданского общества и основных затронутых групп населения на каждом этапе этого процесса.

Данный отчет, подготовленный в период с декабря 2013 года по январь 2014 года, является результатом обзора деятельности ЕССВ на каждой стадии раннего этапа финансирования в рамках НМФ (до января 2014 года), включая процесс регионального диалога, подготовку концептуальной записки, выбор суб-реципиентов (СР) гранта, переговоры по гранту с Секретариатом Глобального фонда и получение гранта. Автор проанализировала соответствующие документы, предоставленные ЕССВ, Секретариатом Глобального фонда и другими заинтересованными сторонами, и провела интервью с рядом заинтересованных сторон, принимавших участие в процессе на разных этапах, включая сотрудников ЕССВ, партнерские организации ООН, донорские организации, национальные и международные организации гражданского общества, людей, употребляющих наркотики, сети людей, живущих с заболеваниями, консультантов, участвовавших в процессе подготовки концептуальной записки, и сотрудников Секретариата Глобального фонда.

В ходе этого процесса методы работы партнеров, принимавших в нем участие, позволили им добиться значительных успехов, но также и обусловили ряд трудностей. Краткое описание этих успехов и трудностей приведено ниже в формате **приоритетных рекомендаций** по каждому из четырех этапов подготовки региональной программы Глобального фонда.

ЭТАП 1

Процесс регионального диалога

Использование нескольких платформ для диалога и обеспечение условий для широкого участия различных заинтересованных сторон: обеспечение вклада участников и руководство процессами может оказаться более сложной работой на региональном уровне, чем на национальном уровне. Региональным кандидатам необходимо использовать несколько взаимодополняющих платформ (на всех соответствующих языках), включая встречи, онлайн-консультации, а также обсуждения при личных встречах и по телефону для обеспечения активного диалога с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Техническая поддержка: организациям, подающим региональные заявки, потребуются разные виды специализированной краткосрочной и долгосрочной технической поддержки. Например, помощь в определении квалифицированных ведущих процесса регионального диалога, хорошо знакомых с НМФ и параметрами для региональных заявителей, поможет обеспечить значимую обратную связь и подготовить качественную концептуальную записку в процессе регионального диалога.

Доступность финансирования: для тщательной подготовки и организации процесса регионального диалога требуется достаточный объем финансирования на проведение встреч партнеров из разных стран, включая перевод, ведение встреч, распространение информации о результатах, а также сбор и анализ обратной связи и мнений. Донорским организациям, включая технических партнеров ООН, правительства, фонды и другие, необходимо сотрудничать с Глобальным фондом и пообещать финансирование для проведения регионального диалога, чтобы организации, подающие заявки, смогли планировать процесс диалога с учетом доступного финансирования.

Гибкость: в процессе диалога могут возникнуть новые идеи и подходы, способные повлиять на дизайн и реализацию программы, включая процесс отбора стран в региональную команду. Глобальному фонду необходимо продолжать демонстрировать гибкий подход к новым идеям по мере их возникновения.

Постоянное взаимодействие с Секретариатом Глобального фонда: открытый диалог, поддержка и коллегиальное партнерство с Секретариатом Глобального фонда в процессе регионального диалога и вне этого процесса должно стать стандартной практикой в рамках НМФ. Это потребует от Глобального фонда дополнительных ресурсов, поскольку для этого понадобится дополнительное время и сотрудничество с партнерами, что может оказаться новым направлением деятельности для некоторых сотрудников Секретариата.

Взаимодействие с ГТО на ранних этапах: когда речь идет о «необычных» или нетипичных заявках, включая региональные подходы или концептуальные записки от новых ОР, не имеющих опыта работы с Глобальным фондом, а также заявки от гражданского общества, направленные на адвокацию, а не на оказание услуг, взаимодействие с ГТО на ранних этапах помогает кандидатам убедиться, что они движутся в правильном направлении. Вовлечение ГТО на ранних этапах должно стать стандартной практикой для таких кандидатов. Хотя в начале такое вовлечение потребует больше времени, оно может помочь значительно сократить время, затрачиваемое на внесение изменений в технически необоснованные концептуальные записки.

Минимальные стандарты коммуникации и прозрачности процесса: методы, используемые другими региональными кандидатами, должны соответствовать тщательно продуманным методам, которые ЕССВ использовала для обеспечения прозрачности процесса регионального диалога и участия широкого круга заинтересованных сторон. Региональным кандидатам необходимо обеспечить регулярный и постоянный обмен информацией со всеми участниками процесса и документировать весь процесс подготовки и реализации региональной программы, чтобы повысить уровень подотчетности, обеспечить более широкое участие и повысить уровень ответственности за результаты работы.

Усиление участия групп, подвергающихся маргинализации и криминализации: необходимо, чтобы кандидаты (особенно те, чьи грантовые заявки направлены на преодоление законодательных и политических барьеров, снижающих эффективность мер по борьбе с заболеваниями) обеспечили значимое и постоянно расширяющееся участие групп, подвергающихся маргинализации и криминализации, включая людей, употребляющих наркотики, в процессе регионального диалога, структурах управления и стратегиях реализации. Исходя из опыта сетей людей, живущих с ВИЧ, там, где это необходимо, надо оказывать техническую поддержку, включая повышение потенциала сообществ.

Уровень финансирования и экономическая эффективность: для тщательной организации процессов и выполнения обязательств потребовались значительные объемы финансирования, время сотрудников ЕССВ и вклад партнеров, несмотря на относительно небольшую абсолютную сумму гранта. Само по себе осуществление этих действий было отдельным проектом. Глобальный фонд должен рассмотреть механизмы для облегченного доступа к финансированию и поддержке, чтобы помочь заявителям полностью соответствовать стандартам Глобального фонда по обеспечению участия.



ЭТАП 2

Разработка концептуальной записки

Поддержка потенциала в области планирования и исполнения в сжатые сроки:

Глобальному фонду необходимо обеспечить техническую поддержку региональным кандидатам, которые (в отличие от ЕССВ) могут не иметь достаточного потенциала в области планирования в условиях сжатых сроков, несмотря на способность разработать и осуществить концептуальную записку. Региональным кандидатам требуется больше возможностей для принятия решений по ряду сложных предложений от нескольких стран и различных партнеров. Для разработки эффективных, масштабных заявок, способных обеспечить наиболее высокое воздействие, в рамках НМФ потребуется дополнительная поддержка Глобального фонда и партнеров, оказываемая в соответствии с потребностями кандидатов.

Техническая поддержка: кандидатам необходим информационный центр, предоставляющий качественную техническую поддержку в процессе разработки заявок, ориентированных на права человека, адвокацию снижения вреда, укрепление систем сообществ и связанные с этим вопросы с особым вниманием к «критическим факторам», помогающим вносить изменения в законодательство и политику. Данные по этим темам на уровне стран часто бывают ненадежными или недоступными, а информации о примерах применения технически обоснованных подходов и об успешных практиках недостаточно, что может создавать препятствия в процессе рассмотрения этих заявок ГТО и КУГ. Для обеспечения успеха НМФ необходимо, чтобы опыт и поддержка экспертов в этих областях были доступны для региональных и страновых кандидатов, особенно для тех, кто впервые разрабатывает заявки на финансирование в этих важных областях.

Мониторинг успеха: разработка соответствующих показателей и планов мониторинга и оценки (МиО) для концептуальных записок, направленных на адвокацию, а не на оказание услуг, является сложной задачей. Глобальному фонду необходимо привести шаблоны НМФ, систему показателей эффективности кандидатов и другие инструменты МиО в соответствие с потребностями кандидатов, чьи концептуальные записки не всегда соответствуют системе стандартных количественных показателей результативности.

ЭТАП 3

Выбор суб-реципиентов (СР) и стран

Обеспечение баланса технических и контекстуальных факторов:

региональные заявки, посвященные адвокации, могут столкнуться со сложностями в процессе определения приоритетов в отношении стран и выбора ОР. Недостаточно принимать во внимание только эпидемиологические показатели или организационные характеристики - необходимо также учитывать динамику региональной политики в общей системе оценки вероятности достижения успеха адвокационных действий при участии группы стран. Насколько возможно, критерии должны отражать эти факторы в самом начале процесса. Однако, хотя гибкость не является идеальным выбором, некоторая гибкость может потребоваться на более поздней стадии процесса, чтобы учесть контекстуальные факторы.

ЭТАП 4

Дополнительные
переговоры с
Глобальным фондом и
предоставление гранта

Активное участие: эффективное партнерство с Секретариатом Глобального фонда, особенно со стороны региональной команды, способствовало быстрому и полноценному решению вопросов, поступивших от ГТО и КУГ, которые Секретариат направил ЕССВ. Результатом партнерства стало то, что на последующих стадиях процесса возникало меньше проблем, задержек и недостатков.

Временные рамки оценки ГТО и КУГ: сокращение временного промежутка между оценками ГТО и КУГ позволило бы ЕССВ более оперативно реагировать на основные вопросы, возникавшие у Секретариата Глобального фонда после подачи концептуальной записки.

Финансовая поддержка региональных координационных механизмов: на разработку и реализацию региональных заявок может потребоваться больший объем финансирования по сравнению со страновыми заявками. В настоящее время Глобальный фонд рассчитывает уровень поддержки Страновых координационных комитетов (СКК) в виде доли от суммы гранта. Региональные кандидаты могут столкнуться с более значительными потребностями в координации по сравнению с другими кандидатами. При этом в целом программы, направленные на адвокатию, имеют более низкий объем финансирования. Глобальному фонду необходимо рассмотреть возможность более гибкого подхода, чтобы региональные программы получали соответствующий объем финансирования на постоянную поддержку координации.

Введение

Глобальный фонд объявил о начале этапа перехода к Новой модели финансирования (НМФ). На этом этапе доступ к финансированию предоставлялся по приглашению Глобального фонда, которое было направлено небольшой группе стран и регионов.¹ Цель пилотного проекта состоит в получении обратной связи на раннем этапе реализации НМФ. Эта обратная связь могла бы помочь подготовиться к полномасштабной реализации НМФ, запланированной на март 2014 года.

Среди кандидатов первого этапа организация гражданского общества ЕССВ получила приглашение Глобального фонда принять участие в качестве регионального кандидата первого этапа НМФ. Основное внимание в заявке ЕССВ уделяется ВИЧ-инфекции и снижению вреда в ВЕЦА. Объем финансирования, указанный в заявке ЕССВ, составил 6 млн. долл. США на три года (2014-2016гг). 2 апреля 2013 года ЕССВ официально заявила о том, что она принимает предложение Глобального фонда.²

В этом отчете представлена оценка проблем и возможностей, с которыми ЕССВ как кандидат первого этапа столкнулась в процессе подготовки заявки, ведения переговоров и в начале реализации региональной заявки гражданского общества в рамках НМФ. С учетом необходимости обеспечить роль НМФ как катализатора региональных заявок от гражданского общества, эти заявки были ориентированы на адвокатию и мобилизацию при лидирующей роли сообществ, направленные на изменения политики. На основе этого опыта в отчете также представлены рекомендации, адресованные Глобальному фонду и соответствующим партнерам. В частности, в этом докладе рассматривается роль, привлечение и участие гражданского общества и основных затронутых групп населения на каждом этапе этого процесса.

- 1 «Глобальный фонд вводит в действие новую модель финансирования» - документ на русском языке доступен на сайте http://www.theglobalfund.org/ru/mediacenter/newsreleases/2013-02-28_Global_Fund_Launches_New_Funding_Model/
- 2 Пресс релиз ЕССВ доступен на сайте: <http://www.harm-reduction.org/news/2350-eurasian-harm-reduction-network-accepted-the-invitation-to-become-an-early-applicant-within-the-global-fund-new-funding-model.html>

Новая модель финансирования Глобального фонда

В ходе своего 28-го заседания Правление Глобального фонда одобрило новый подход к финансированию программ по борьбе с тремя заболеваниями, направленный на усиление стратегического воздействия инвестиций. Новая модель финансирования заменяет прежнюю «пораундовую» систему финансирования Глобального фонда, в рамках которой страны подавали заявки каждый год. В соответствии с пораундовой системой финансирования ГТО Глобального фонда рассматривала заявки и отклоняла те из них, которые считались технически несостоятельными. Кандидатам приходилось долго ждать, чтобы вновь подать заявку. Если заявка отклонялась несколько раз подряд, возникал риск срыва программы. Даже странам, подававшим заявки на финансирование в рамках утвержденных грантов, часто приходилось долго ждать - с момента утверждения гранта Советом директоров Глобального фонда до подписания грантового договора и первого перечисления средств, - в связи с переговорами между Основным реципиентом (ОР) и Секретариатом Глобального фонда.

НМФ значительно отличается от этого подхода.³ Ниже приведена таблица, подготовленная Глобальным фондом, в которой представлены стадии процесса НМФ. Все кандидаты, отвечающие квалификационным критериям, обуславливающим право на финансирование (далее «кандидаты, отвечающие квалификационным критериям»), должны провести процесс национального или регионального диалога с участием широкого круга заинтересованных сторон и партнеров для подготовки запросов, в полной мере отражающих потребности в финансировании, необходимым для поддержки мероприятий по профилактике, лечению, уходу и поддержке. Этот запрос, в полной мере отражающий потребности в финансировании, должен быть основан на технически обоснованных Национальных стратегических планах или на «инвестиционных проектах» по ВИЧ. Приоритетные заявки на финансирование Глобального фонда должны быть отражены в «концептуальной записке», подаваемой в Секретариат Глобального фонда для оценки ГТО и дальнейшего рассмотрения КУГ. Если в процессе оценки заявки у ГТО

³ Более подробная информация о Новой модели финансирования представлена на сайте: <http://www.theglobalfund.org/en/activities/fundingmodel/> (на английском языке) и <http://www.theglobalfund.org/ru/about/grantmanagement/fundingmodel/> (на русском языке).

На момент публикации этого отчета Глобальный фонд рассматривал новые возможности приглашения региональных кандидатов на этапе полномасштабного развертывания НМФ, основываясь на уроках, полученных в процессе работы с ЕССВ – первым региональным кандидатом, представляющим гражданское общество. Этот подход может быть основан на процессе, состоящем из двух этапов: первый этап – представление в Глобальный фонд письмо о намерении принять участие в процессе в ответ на приглашение Секретариата Глобального фонда представить такое письмо о намерении, и второй этап – кандидаты, отвечающие критериям, подавшие письма о намерении, «направленные на стратегию», будут приглашены подать концептуальную записку. Для реализации этого процесса будут разработаны руководства и шаблоны.

или КУГ возникают вопросы, в рамках НМФ возможно взаимодействие между кандидатом и Глобальным фондом по прояснению этих вопросов в краткие сроки.

Глобальный фонд сообщит всем кандидатам, отвечающим квалификационным критериям, так называемый «ориентировочный» объем финансирования, рассчитанный на основе бремени болезни и уровня дохода страны с учетом дополнительных качественных факторов для корректировки ориентировочного объема финансирования каждой страны. Кандидаты также приглашаются подавать заявки на «стимулирующее» финансирование, которое дает Глобальному фонду возможность инвестировать в программы, имеющие высокий потенциал воздействия, но при этом не являющиеся частью заявки на ориентировочное финансирование. Технически обоснованные заявки на финансирование, которые не могут быть поддержаны из-за недостатка финансирования, будут ожидать в очереди «непрофинансированных качественных заявок».

Разработка полноценной грантовой заявки на основе концептуальной записки начинается до утверждения Правлением Глобального фонда рекомендаций КУГ по финансированию заявок. Это означает, что время с момента одобрения заявки Правлением и первой выплатой значительно сокращается. Ожидается, что в течение всего этого процесса кандидаты будут взаимодействовать с Секретариатом Глобального фонда, чтобы повысить качество и вероятность успеха запланированных программ.

Так же, как и в ранее действовавшей модели, гранты Глобального фонда будут наиболее часто предоставляться кандидатам, представляющим страны. Однако там, где региональные подходы могут продемонстрировать стратегическую дополнительную ценность, НМФ предусматривает инвестиции в региональные проекты. Глобальный фонд предварительно поддержал идею создания специального фонда поддержки региональных инициатив, чтобы странам не приходилось уменьшать ориентировочное финансирование для обеспечения финансирования региональных проектов.

Процесс странового диалога



История ЕССВ

Евразийская сеть снижения вреда (ЕССВ) – региональная сеть, основанная в 1997 году. Миссия ЕССВ заключается в содействии распространению гуманных и научно обоснованных подходов снижения вреда от употребления наркотиков с целью сохранения и поддержания здоровья и обеспечения защиты прав человека на уровне индивидуума, сообщества и населения в целом.⁴ ЕССВ объединяет более 400 организаций и физических лиц из 29 стран региона Восточная Европа и Центральная Азия. ЕССВ была единственным кандидатом ОР, представляющим гражданское общество, получившим приглашение от Секретариата Глобального фонда принять участие в апробации НМФ.

Методология

Этот отчет, подготовленный в период с декабря 2013 года по январь 2014 года, является результатом обзора работы ЕССВ на каждом этапе процесса подачи заявки на стадии перехода к НМФ (до января 2014 года), включая процесс регионального диалога, разработку концептуальной записки, выбор суб-реципиентов (СР), переговоры по гранту с Секретариатом Глобального фонда и процесс предоставления гранта. Автор отчета провела обзор документов, предоставленных ЕССВ, Глобальным фондом и другими заинтересованными сторонами.

Автор разработала опросник, который использовался в интервью с широким кругом участников разных этапов процесса, включая сотрудников ЕССВ, партнеров из агентств ООН, организации-доноры, национальные и международные организации гражданского общества, сети людей, употребляющих наркотики, сети людей, живущих с заболеваниями, консультантов, участвующих в процессе разработки рабочего варианта концептуальной записки, и сотрудников Секретариата Глобального фонда. Автор проводила интервью с применением опросника на английском языке при личной встрече, по телефону или по электронной почте. Перевод на русский язык осуществлялся, когда это было необходимо.

⁴ Более подробная информация о ЕССВ представлена на веб-сайте <http://www.harm-reduction.org>

ЭТАП 1. Процесс регионального диалога, организованный ЕССВ

НМФ предусматривает несколько инновационных подходов, включая процесс «регионального диалога». В соответствии с требованием Глобального фонда все кандидаты должны проводить консультативный процесс диалога с участием широкого круга различных заинтересованных сторон, чтобы определить приоритетные направления заявки на финансирование для Глобального фонда, оценить пробелы в охвате, определить направления деятельности, которые систематически были недостаточным приоритетом (включая работу с такими основными затронутыми группами населения, как люди, употребляющие наркотики, трансгендеры и мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами). Оценка законодательных и политических барьеров, снижающих эффективность противодействия трем заболеваниям, должна быть частью этого процесса.

ЕССВ сформулировала процесс регионального диалога, состоящий из трех этапов, с различными возможностями обеспечения значимого участия заинтересованных сторон. Каждый этап этого процесса основывался на результатах, полученных на предыдущем этапе. Важно отметить, что ЕССВ должна была найти финансирование на проведение регионального диалога — хотя региональный диалог является обязательным требованием, Глобальный фонд не финансирует этот процесс.

После публичного объявления 2 апреля 2013 года о том, что ЕССВ принимает приглашение Глобального фонда, ЕССВ провела предварительные консультации с партнерами в формате встреч и телеконференций. Эти обсуждения помогли ЕССВ более четко сформулировать идеи и подход к определению приоритетных направлений для обсуждения в ходе регионального диалога.

ЕССВ провела ряд онлайн-консультаций по основным вопросам, чтобы получить обратную связь по разным вопросам - от приоритетных направлений инвестиций до подходов к разработке системы выбора стран. 205 человек из 24 стран приняли участие в онлайн-консультациях.⁵ Результаты онлайн-консультаций помогли структурировать последний этап в процессе регионального диалога – встречу с партнерскими организациями в Вильнюсе (Литва) 13-14 июня 2013 года, в которой приняли участие 76 представителей. В частности, участники онлайн-консультаций выразили мнение, что приоритетом региональной заявки ЕССВ должна стать адвокация, которая сможет оказать максимальное воздействие, а не оказание услуг.

⁵ 61% участников онлайн консультации представляли национальные или местные НГО, 11% представляли организации на базе сообществ, 23% участников представляли агентства ООН или международные/региональные организации и 5% представляли другие сектора, включая правительства.

Консультации в ходе встреч также предоставили возможность участникам достигнуть консенсуса по вопросу выбора СР и по определению соответствия стран квалификационным критериям для участия в региональной инициативе. В частности, участники консультаций решили, что выбор стран для участия в реализации регионального проекта на основе ряда квалификационных критериев, которые часто основаны на неполных данных об эпидемии в странах, может быть недостаточно эффективным. Вместо этого подхода они предложили инновационный подход, заключающийся в том, что основные критерии включения стран определены, но СР выбираются по принципу «снизу вверх», в процессе конкурса между кандидатами, в рамках которого страны выбираются с учетом качества их заявок.

Эти и другие рекомендации совещания были впоследствии ратифицированы Руководящим комитетом ЕССВ (РК ЕССВ) - уже существующей структурой управления, действующей в качестве регионального координационного механизма для этой инициативы. Важно отметить, что в процессе регионального диалога были сформулированы цель и задачи региональной инициативы:

Цель:

Усилить адвокацию силами гражданского общества, в том числе людей, употребляющих наркотики, направленную на обеспечение достаточного уровня стратегических и устойчивых инвестиций в снижение вреда как профилактики ВИЧ в регионе Восточной Европы и Центральной Азии.

Задача 1: Создать благоприятные условия для достаточного, стратегического и устойчивого государственного и донорского финансирования и инвестиций в снижении вреда, и

Задача 2: Развивать потенциал сообщества людей, употребляющих наркотики, для адвокации доступности и устойчивости услуг по снижению вреда, отвечающих их потребностям.

Все опрошенные участники процесса регионального диалога (онлайн-консультаций и встреч партнеров) отметили, что процесс был хорошо организован и спланирован, а также, что были приняты эффективные меры, чтобы учесть различные мнения об этой региональной инициативе. Организация встречи сразу после проведения международной конференции снижения вреда была отмечена как способ обеспечить участие и вклад широкого круга партнеров, эффективный с точки зрения организации и затрат. Однако некоторые участники опроса указали на то, что сжатые сроки означали невозможность обсуждать открытые вопросы, а не вносить предложения по заранее сформулированным вопросам. Кроме того, некоторые участники интервью отметили, что было бы полезно уделить больше времени обсуждению региональных проблем и возможностей, которые могут возникнуть в процессе реализации региональной программы, а также связи между деятельностью на страновом и региональном уровнях.

В процессе регионального диалога ЕССВ начала обсуждение со страновыми координационными комитетами (СКК), отвечающими критериям в регионе ВЕЦА. Это взаимодействие продолжалось в период подготовки концептуальной записки. ЕССВ предоставила общее описание региональной программы и рабочий план и определила временные рамки. Взаимодействие с СКК было необходимо для предоставления им информации о региональной программе и для того, чтобы получить официальную поддержку СКК, когда будут выбраны СР в результате процесса подачи заявок. На момент подачи концептуальной записки три СКК (Азербайджан, Беларусь и Молдова) приняли эту программу.

Евразийская сеть людей, употребляющих наркотики (ЕСЛУН) также провела обзор роли людей, употребляющих наркотики, в процессах принятия решений в шести странах (Грузия, Молдова, Россия, Таджикистан, Украина и Узбекистан). Данные, полученные в ходе этого исследования в июле и августе, помогли более четко описать проблему, на решение которой направлена региональная инициатива, — люди, употребляющие наркотики, не принимают значимого участия в соответствующих структурах, принимающих решения. Исследование также продемонстрировало влияние дискриминации и криминализации на попытки потребителей наркотиков требовать от государств инвестиций в программы и защиту прав человека, способные спасти жизни людей.

Взаимодействие с ГТО на раннем этапе

Учитывая, что региональная заявка гражданского общества направлена на адвокатию, а не на предоставление услуг, региональная заявка ЕССВ была практически уникальной по сравнению с более типичными заявками, рассматриваемыми Глобальным фондом. На раннем этапе ЕССВ получила обратную связь от ГТО, представив 21 июня 2013 года первоначальное описание цели, задач и подхода региональной инициативы. Секретариат Глобального фонда и сотрудники ЕССВ сообщили, что это взаимодействие с ГТО на ранних этапах позволило получить обратную связь от ГТО; это было чрезвычайно полезно для ЕССВ в процессе перехода от процесса регионального диалога к разработке концептуальной записки.

Структура управления региональной инициативы

В отличие от страновых заявок в Глобальный фонд от Странового координационного комитета (СКК), ЕССВ необходимо было создать соответствующие структуры управления, отвечающие за все аспекты проведения переговоров с Глобальным фондом, надзор за грантом и реализацию гранта, или наделить соответствующими полномочиями уже существующие структуры. На данный момент структуры управления включают:

Руководящий комитет ЕССВ (РК) - наделен полномочиями по принятию решений по таким вопросам, как квалификационные критерии для участия стран и выбор СР. РК ЕССВ выполняет функции регионального координационного механизма и связующего звена между региональной инициативой и СКК в странах-участницах. **Региональная техническая консультативная группа (РТКГ)** является многопрофильным консультативным органом с участием экспертов в сферах снижения вреда, прав человека, адвокации и медицинской помощи, предоставляющих СК ЕССВ целевые указания и рекомендации по техническим, программным и оперативным вопросам, касающимся региональной заявки (не имеет полномочий по принятию решений). В процессе выбора ОР была создана **Экспертная группа** для оценки заявок ОР и выработки рекомендаций по выбору ОР для РК ЕССВ. В настоящее время созданы автономные технические группы для работы над такими ключевыми тематическими вопросами, как разработка методологий для оценки ОР. Кроме того, создается **Группа оценки, состоящая из представителей сообществ**, для оценки заявок на программы малых грантов, направляемых в региональную инициативу.

ЭТАП 2. Процесс разработки концептуальной записки

ЕССВ начала процесс разработки концептуальной записки одновременно с процессом регионального диалога, как только были определены цель, задачи и направления деятельности в рамках региональной заявки на основе результатов онлайн-консультаций и встреч.

Для разработки концептуальной записки была создана Проектная группа, состоящая из сотрудников ЕССВ, которые работали совместно с группой консультантов, внося предложения в соответствии с подробным планом работы. Члены РТКГ провели тщательную оценку проекта концептуальной записки и предоставили обратную связь по рабочему варианту концептуальной записки до ее подачи 6 сентября 2013 года. 29-30 июля в Вильнюсе (Литва) состоялась встреча по этим вопросам. На дополнительной встрече специальной экспертной группы в ходе встречи 28-29 августа в Вильнюсе проект концептуальной записки был рассмотрен еще раз. Окончательный вариант концептуальной записки направлен на сбор доказательств, адвокатию, коммуникацию, социальную мобилизацию и наращивание потенциала (в частности, местных организаций на базе сообществ и сетевых объединений людей, употребляющих инъекционные наркотики) с использованием инновационной региональной информационно-адвокатской кампании под названием «Снижение вреда работает – обеспечьте финансирование!»

Члены проектной группы по разработке концептуальной записки сообщили, что Секретариат Глобального фонда предоставил полезные комментарии, а также конструктивную и активную поддержку в рамках процесса по целому ряду вопросов, в том числе по использованию модульного шаблона и бюджетных инструментов НМФ и по осуществлению мониторинга и оценки (МиО). Все участники интервью выразили желание, чтобы этот тип партнерства стал стандартной практикой в рамках НМФ, но выразили обеспокоенность тем, что у сотрудников Секретариата может не хватить достаточно времени для проведения этой работы. Кроме того, консультанты, сотрудники ЕССВ, а также члены РТКГ, принявшие участие в интервью, сообщили, что обратная связь от ГТО на ранних этапах была очень полезна как возможность направить ранний сигнал об уровне технической обоснованности и основном программном подходе.

Кроме того, несколько участников интервью отметили, что было сложно заполнять шаблоны и формы заявки для региональных кандидатов, предоставленные Глобальным фондом в процессе разработки концептуальной записки, учитывая, что региональные заявки направлены на адвокатию и УСС, а не на более традиционные направления для инвестиций, такие, как оказание услуг. Кроме того, на момент разработки концептуальной записки рамочная концепция Глобального фонда по УСС находилась на стадии доработки. Таким образом, команда, работавшая над текстом концептуальной записки, не смогла воспользоваться определениями и программными подходами по УСС и приоритетами финансирования деятельности по УСС из последнего варианта рамочной концепции Глобального фонда. Участники интервью также предложили внести изменения в шаблоны и системы оценки результатов, чтобы привести эти документы в соответствие с региональными заявками, направленными на адвокатию.

Окончательный вариант концептуальной записки ЕССВ был направлен в Глобальный фонд 6 сентября 2013 года. Концептуальная записка сопровождалась пакетом документов, среди которых были письма поддержки региональной инициативы от ВОЗ, ЮНЭЙДС, ПРООН и Европейской Комиссии.

ЭТАП 3: Выбор суб-реципиентов (СР) и стран

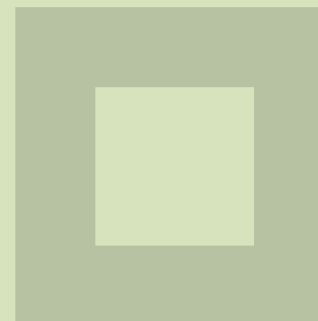
После подачи концептуальной записки 19 сентября ЕССВ распространила приглашение кандидатам на роль СР подавать заявки в десяти странах, соответствующих квалификационным критериям, которые уже были определены в процессе регионального диалога. НПО девяти из этих десяти стран, соответствующих квалификационным критериям, ответили на это приглашение и подали заявки на роль СР (все, кроме Азербайджана).

РК ЕССВ одобрил техническое задание и состав независимой «экспертной группы», состоящей из пяти членов РТКГ. К этой группе обратились с просьбой оценить заявки кандидатов ОР и дать рекомендации РК ЕССВ по выбору, учитывая обоснованность заявки, основываясь на квалификационных критериях, включая опыт адвокационной работы, значимое участие людей, употребляющих наркотики, и представление их интересов, наличие системы финансового управления и инфраструктуры, а также существующие партнерства с различными национальными сетевыми объединениями и группами из разных секторов. Экспертная группа также представила дополнительные замечания в процессе оценки, например, по поводу сквозных геополитических вопросов, которые могут повлиять на успех программы в достижении цели. Процесс оценки проходил в формате обсуждения каждой заявки представителями группы и назначения баллов кандидатам, используя систему оценки СР. Материалы были предоставлены Экспертной группе накануне их встречи, но из-за нехватки времени не было возможности перевести англоязычные материалы СР на русский язык. Пять СР были рекомендованы для участия в региональной инициативе. Также были даны рекомендации по альтернативным кандидатам.

Участники процесса выбора СР положительно отзывались о работе Экспертной группы, за исключением того, что временные рамки процесса рассмотрения заявок кандидатов СР и выбор СР оказались слишком амбициозными. Члены Экспертной группы отметили, что нужно было больше времени на обсуждение заявок кандидатов. Несколько участников интервью отметили открытость процесса выбора СР с учетом ограниченных ресурсов, сжатых сроков и планов осуществлять работу в большом регионе. Один участник интервью отметил, что учитывая направленность заявки на адвокацию, Экспертной группе приходилось принимать во внимание такие вопросы, как уровень восприимчивости правительств к снижению вреда. Участники интервью сообщили, что сложно было сбалансировать эти контекстуальные и политические факторы наряду с другими, более традиционными факторами. Среди таких факторов – наличие связей кандидата с другими партнерами в сообществе, опыт адвокации снижения вреда и техническая обоснованность заявки. Также было отмечено, что Секретариат Глобального фонда и Экспертная группа обсуждали выбор СР, в частности контекстуальные факторы, влияющие на рекомендации по выбору СР, до того, как Экспертная группа приступила к рассмотрению заявок. Один участник предположил, что было бы лучше, если бы Глобальный фонд представил рекомендации по этим вопросам заранее, например, на этапе разработки квалификационных критериев.

ЭТАП 4. Переговоры с Секретариатом Глобального фонда и предоставление гранта

17 ноября 2013 года Секретариат Глобального фонда информировал Председателя РК ЕССВ о том, что ГТО и КУГ рассмотрели концептуальную записку и считают, что записка технически обоснована, основываясь на верхнем пределе финансирования 4561 млн. евро на три года. Глобальный фонд сообщил РК ЕССВ, что она может продолжать процесс разработки заявки в Глобальный фонд, и предоставил краткое описание обратной связи КУГ и ГТО по поводу приоритетных направлений, требующих технической доработки.



ГТО и КУГ дали в целом позитивную оценку качества концептуальной записки и процесса ее подготовки. Например, в комментариях говорится, что подход ЕССВ к вовлечению основных заинтересованных сторон в процесс подготовки концептуальной записки заслуживает одобрения. Также отмечено, что окончательный вариант концептуальной записки содержит ответы на вопросы, которые были заданы в процессе обсуждения с ГТО на более раннем этапе — до подачи концептуальной заявки. Примеры технических вопросов включают необходимость уделить больше внимания в рамках программы адвокации снижения вреда среди людей, подвергнутых аресту, а также необходимость внедрить более эффективную систему МиО. 15 января 2014 года РК ЕССВ представил официальный ответ на все вопросы, заданные ГТО и КУГ, в документе «Форма документов по вопросам предоставления гранта», описывающем действия, которые необходимо предпринять в ответ на каждый из вопросов ГТО или КУГ. Последний этап – одобрение Правлением финансирования гранта и первой выплаты по гранту, когда Секретариат Глобального фонда считает, что на заданные вопросы представлены достаточные ответы. В дополнение к ответам к 15 января РК ЕССВ также направил окончательные варианты материалов, включая доработанный бюджет, рабочий план, план МиО, порядок работы с wybranными СР и многие другие документы.

Участники этой стадии процесса – представители ЕССВ и Глобального фонда – сообщили о том, что этот процесс проходил очень гладко, за исключением того, что ЕССВ пришлось какое-то время ждать обратной связи от КУГ после того, как заявка была рассмотрена ГТО. С момента подачи заявки ЕССВ 6 сентября прошло более двух месяцев. Основную часть этого времени составило время после рассмотрения концептуальной записки ГТО.

Выводы и рекомендации

Успех ЕССВ в подготовке и подаче технически обоснованной концептуальной записки и в проведении переговоров демонстрирует, как региональные объединения гражданского общества могут использовать НМФ для обеспечения инвестиций и высокого уровня воздействия по особо важным инновационным приоритетным направлениям, включая повышение потенциала гражданского общества для расширения объема финансирования снижения вреда в ВЕЦА.

Представители партнерских организаций поздравили ЕССВ с качественно проведенной работой по подготовке пилотной заявки, в ходе которой ЕССВ продемонстрировала приверженность взаимодействию с различными партнерами, профессионализм в планировании и реализации многочисленных сложных процессов, желание и способность проводить работу в кратчайшие сроки. Важно отметить, что участвовавшие в интервью представители партнерских организаций считают, что опыт работы с таким региональным кандидатом, как ЕССВ, в процессе апробации НМФ является «лучшим сценарием». Кандидаты, имеющие потенциал проведения успешных проектов, но не имеющие мощностей и навыков сетевого взаимодействия, которыми обладает ЕССВ, столкнутся с более высоким риском создания концептуальной записки, включая ее недостаточное техническое обоснование, или с проблемами на этапе реализации гранта. Ниже приведены приоритетные рекомендации, основанные на этих и других рисках, которые могут возникнуть на каждом этапе разработки и реализации региональной программы.

ЭТАП 1: Процесс регионального диалога

Доступность финансирования: для тщательной подготовки и организации процесса регионального диалога требуется достаточный объем финансирования на проведение встреч партнеров из разных стран, включая перевод, ведение встреч, распространение информации о результатах, а также сбор и анализ обратной связи и мнений. Донорским организациям, включая технических партнеров ООН, правительства, фонды и другие, необходимо сотрудничать с Глобальным фондом и пообещать финансирование для проведения регионального диалога, чтобы организации, подающие заявки, смогли планировать процесс диалога с учетом доступного финансирования.

Использование нескольких платформ для диалога и обеспечение условий для широкого участия различных заинтересованных сторон: обеспечение вклада участников и руководство процессами может оказаться более сложной работой на региональном уровне, чем на национальном уровне. Региональным кандидатам необходимо использовать несколько взаимодополняющих платформ (на всех соответствующих языках), включая встречи, онлайн-консультации, а также обсуждения при личных встречах и по телефону для обеспечения активного диалога с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Техническая поддержка: организациям, подающим региональные заявки, потребуются разные виды специализированной краткосрочной и долгосрочной технической поддержки. Например, помощь в определении квалифицированных ведущих процесса регионального диалога, хорошо знакомых с НМФ и параметрами для региональных заявителей, поможет обеспечить значимую обратную связь и подготовить качественную концептуальную записку в процессе регионального диалога.

Гибкость: в процессе диалога могут возникнуть новые идеи и подходы, способные повлиять на дизайн и реализацию программы, включая процесс отбора стран в региональную команду. Глобальному фонду необходимо продолжать демонстрировать гибкий подход к новым идеям по мере их возникновения.

Постоянное взаимодействие с Секретариатом Глобального фонда: открытый диалог, поддержка и коллегиальное партнерство с Секретариатом Глобального фонда в процессе регионального диалога и вне этого процесса должно стать стандартной практикой в рамках НМФ. Это потребует от Глобального фонда дополнительных ресурсов, поскольку для этого понадобится дополнительное время и сотрудничество с партнерами, что может оказаться новым направлением деятельности для некоторых сотрудников Секретариата.

Взаимодействие с ГТО на ранних этапах: когда речь идет о «необычных» или нетипичных заявках, включая региональные подходы или концептуальные записки от новых ОР, не имеющих опыта работы с Глобальным фондом, а также заявки от гражданского общества, направленные на адвокацию, а не на оказание услуг, взаимодействие с ГТО на ранних этапах помогает кандидатам убедиться, что они движутся в правильном направлении. Вовлечение ГТО на ранних этапах должно стать стандартной практикой для таких кандидатов. Хотя в начале такое вовлечение потребует больше времени, оно может помочь значительно сократить время, затрачиваемое на внесение изменений в технически необоснованные концептуальные записки.

Минимальные стандарты коммуникации и прозрачности процесса: методы, используемые другими региональными кандидатами, должны соответствовать тщательно продуманным методам, которые ЕССВ использовала для обеспечения прозрачности процесса регионального диалога и участия широкого круга заинтересованных сторон. Региональным кандидатам необходимо обеспечить регулярный и постоянный обмен информацией со всеми участниками процесса и документировать весь процесс подготовки и реализации региональной программы, чтобы повысить уровень подотчетности, обеспечить более широкое участие и повысить уровень ответственности за результаты работы.



Усиление участия групп, подвергающихся маргинализации и криминализации: необходимо, чтобы кандидаты (особенно те, чьи грантовые заявки направлены на преодоление законодательных и политических барьеров, снижающих эффективность мер по борьбе с заболеваниями) обеспечили значимое и постоянно расширяющееся участие групп, подвергающихся маргинализации и криминализации, включая людей, употребляющих наркотики, в процессе регионального диалога, структурах управления и стратегиях реализации. Исходя из опыта сетей людей, живущих с ВИЧ, там, где это необходимо, надо оказывать техническую поддержку, включая повышение потенциала сообществ.

Уровень финансирования и экономическая эффективность: для тщательной организации процессов и выполнения обязательств потребовались значительные объемы финансирования, время сотрудников ЕССВ и вклад партнеров, несмотря на относительно небольшую абсолютную сумму гранта. Само по себе осуществление этих действий было отдельным проектом. Глобальный фонд должен рассмотреть механизмы для облегченного доступа к финансированию и поддержке, чтобы помочь заявителям полностью соответствовать стандартам Глобального фонда по обеспечению участия.

ЭТАП 2: Разработка концептуальной записки

Техническая поддержка: кандидатам необходим информационный центр, предоставляющий качественную техническую поддержку в процессе разработки заявок, ориентированных на права человека, адвокацию снижения вреда, укрепление систем сообществ и связанные с этим вопросы с особым вниманием к «критическим факторам», помогающим вносить изменения в законодательство и политику. Данные по этим темам на уровне стран часто бывают ненадежными или недоступными, а информации о примерах применения технически обоснованных подходов и об успешных практиках недостаточно, что может создавать препятствия в процессе рассмотрения этих заявок ГТО и КУГ. Для обеспечения успеха НМФ необходимо, чтобы опыт и поддержка экспертов в этих областях были доступны для региональных и страновых кандидатов, особенно для тех, кто впервые разрабатывает заявки на финансирование в этих важных областях.

Мониторинг успеха: разработка соответствующих показателей и планов мониторинга и оценки (МиО) для концептуальных записок, направленных на адвокацию, а не на оказание услуг, является сложной задачей. Глобальному фонду необходимо привести шаблоны НМФ, систему показателей эффективности кандидатов и другие инструменты МиО в соответствие с потребностями кандидатов, чьи концептуальные записки не всегда соответствуют системе стандартных количественных показателей результативности.

Поддержка потенциала в области планирования и исполнения в сжатые сроки: Глобальному фонду необходимо обеспечить техническую поддержку региональным кандидатам, которые (в отличие от ЕССВ) могут не иметь достаточного потенциала в области планирования в условиях сжатых сроков, несмотря на способность разработать и осуществить концептуальную записку. Региональным кандидатам требуется больше возможностей для принятия решений по ряду сложных предложений от нескольких стран и различных партнеров. Для разработки эффективных, масштабных заявок, способных обеспечить наиболее высокое воздействие, в рамках НМФ потребуется дополнительная поддержка Глобального фонда и партнеров, оказываемая в соответствии с потребностями кандидатов.

ЭТАП 3: суб- реципиентов (СР) и стран

Обеспечение баланса технических и контекстуальных факторов: региональные заявки, посвященные адвокации, могут столкнуться со сложностями в процессе определения приоритетов в отношении стран и выбора ОР. Недостаточно принимать во внимание только эпидемиологические показатели или организационные характеристики - необходимо также учитывать динамику региональной политики в общей системе оценки вероятности достижения успеха адвокационных действий при участии группы стран. Насколько возможно, критерии должны отражать эти факторы в самом начале процесса. Однако, хотя гибкость не является идеальным выбором, некоторая гибкость может потребоваться на более поздней стадии процесса, чтобы учесть контекстуальные факторы.

ЭТАП 4: Дополнительные переговоры с Глобальным фондом и предоставление гранта

Активное участие: эффективное партнерство с Секретариатом Глобального фонда, особенно со стороны региональной команды, способствовало быстрому и полноценному решению вопросов, поступивших от ГТО и КУГ, которые Секретариат направил ЕССВ. Результатом партнерства стало то, что на последующих стадиях процесса возникало меньше проблем, задержек и недостатков.

Временные рамки оценки ГТО и КУГ: сокращение временного промежутка между оценками ГТО и КУГ позволило бы ЕССВ более оперативно реагировать на основные вопросы, возникавшие у Секретариата Глобального фонда после подачи концептуальной записки.

Финансовая поддержка региональных координационных механизмов: на разработку и реализацию региональных заявок может потребоваться больший объем финансирования по сравнению со страновыми заявками. В настоящее время Глобальный фонд рассчитывает уровень поддержки Страновых координационных комитетов (СКК) в виде доли от суммы гранта. Региональные кандидаты могут столкнуться с более значительными потребностями в координации по сравнению с другими кандидатами. При этом в целом программы, направленные на адвокатию, имеют более низкий объем финансирования. Глобальному фонду необходимо рассмотреть возможность более гибкого подхода, чтобы региональные программы получали соответствующий объем финансирования на постоянную поддержку координации.



icaso
until **we** end aids

TEL +1.416.921.0018
FAX +1.416.921.9979

www.icaso.org
icaso@icaso.org

65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto ON Canada M4Y 1G7

