



Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу

ЮНЭЙДС

УВКБ · ЮНИСЕФ · МПП · ПРООН · ЮФПА
ЮНОДК · МОТ · ЮНЕСКО · ВОЗ · ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Уточнение общей платформы в отношении “триединых” ключевых принципов

Доклад консультационного процесса

1. Введение

Данный документ является отчетом о консультационном процессе, предпринятом ЮНЭЙДС совместно с ключевыми партнерами-донорами с целью выработки общих интересов по “триединым” ключевым принципам и подготовки заседания доноров и национальных партнеров в Вашингтоне 25 апреля 2004 г. Текст данного документа не является результатом переговоров, однако его цель – найти точки соприкосновения по основным концепциям, связанным с эффективной донорской поддержкой политики в отношении СПИДа на уровне стран.

В глобальных ответных действиях в связи с кризисом СПИДа наблюдаются заметные сдвиги, - новое признание того, что требуются срочные, более сильные и последовательные действия. С ростом количества партнеров, финансирующих фонды и осуществляющих их деятельность, появляется и срочная необходимость избежать риска дублирования, пересечения и фрагментации ответных действий, особенно там, где возможность координации действий слаба.

Правительства-доноры и другие внешние партнеры играют основную роль в обеспечении того, чтобы их финансы и политика поддержки делали возможными ответные действия, проводимые странами в связи со СПИДом. “Триединые” принципы координации могут только усилить эффективность, темпы и устойчивость результатов до уровня той активной поддержки, которую оказывают доноры-партнеры.

Призыв к улучшению координации ответных действий в связи со СПИДом полностью совпадает с заявлением, принятым министрами по делам сотрудничества в области развития и главами агентств Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития (КПР ОЭСР) на последнем заседании в Париже 15-16 апреля 2004 г. с обещанием ‘воплотить принципы гармонизации и выравнивания, согласованных на Римском форуме высокого уровня в 2003 г., в реальность на твердой почве’.

2. Некоторые термины и концепции, составляющие основу ‘триединых’ принципов

‘Триединые’ принципы¹ созданы специально для того, чтобы справиться с безотлагательностью и необходимостью эффективного и результативного использования ресурсов и сконцентрироваться на получении результатов – способы, которые также увеличат национальные возможности в преодолении кризиса СПИДа в долгосрочном плане.

Эти принципы полностью совместимы с руководящими указаниями КПР ОЭСР и Римской декларацией о гармонизации. Так же как и руководящие указания КПР ОЭСР, “триединые” принципы стремятся адаптировать различные модальности оказания помощи, одновременно прилагая усилия по обеспечению эффективных процедур управления помощью и уменьшения расходов на ее получение странами.

Основой совместной приверженности доноров “триединым” принципам является прозрачность и общность интересов по трем основным концепциям/терминам:

- обоснование **исключительных** действий в связи со СПИДом

¹Документ конференции 1

- **национальная принадлежность** – кто вовлечен в деятельность
- **отчетность** – кто отчитывается и перед кем

2.1 Обоснование исключительных действий в связи со СПИДом

Эпидемия СПИДа переросла в глобальный кризис чрезвычайного масштаба. Эпидемия создает порочный круг, сильнее всего поражая страны с наименьшими возможностями для реализации. СПИД – новый вид чрезвычайной ситуации, потому что его самый разрушительный удар пришелся на фундамент развития – человеческий потенциал. Он истощает этот потенциал гораздо быстрее, чем он может быть восполнен, влияя на все секторы общества и порождая уязвимость в долгосрочном плане.

СПИД также представляет собой новый тип «долгосрочной чрезвычайной ситуации», что в большинстве стран требует новых подходов как на международном, так и страновом уровне к политике и программам по СПИДу. Существует необходимость ускорения процессов и действий, необходимость в новых средствах и методах для преодоления барьеров, а также более эффективных подходов к предоставлению социальных услуг. Одновременно с новыми требованиями к государственному сектору, ответные действия нуждаются в расширении государственного и частного партнерства, а также в усиленной корпоративной ответственности. Более того, сама природа, размах и сложность эпидемии требуют другого уровня доверия к компетенции и потенциалу общин, национальным и местным институтам, а также среди людей всех возрастов. Это справедливо в странах с развившейся эпидемией, но в такой же степени это применимо к созданию общества, устойчивого к воздействию СПИДа, в странах, которые уязвимы, но еще не сильно пострадали от эпидемии.

Безотлагательность, характер, масштабы и сложность эпидемии требуют в определенной степени другого подхода, отличающегося от существующего планирования и организации развития. Поэтому требуется обратить исключительное (т.е. особое, немедленное, краткосрочное и чрезвычайное) внимание на принципы и практику, которые немедленно и в ближайшее время помогут привести в действие совместные усилия и добиться результатов.

Исключительные действия против СПИДа в этом контексте подразумевают безотлагательное внимание к следующему:

- прозрачность основ политики для совместных действий против СПИДа через партнерство государственного и частного секторов – как это трактуется основными терминами «триединых» принципов, используя и адаптируя к ситуации в каждой стране, осознавая связь с рамками общего развития в стране;
- контакты и диалог о связи между статусом эпидемии СПИДа и его воздействием на макроэкономическую политику и реальное положение в каждой стране (включая вопрос гибкости бюджетных ограничений в отношении расходов на здравоохранение и СПИД) – с целью достижения результатов, укрепления широкой страновой принадлежности и подотчетности и обеспечения устойчивости;
- подходы к отслеживанию всей помощи на борьбу со СПИДом из внешних и государственных источников, НПО и частного сектора и предоставление такой информации для общего анализа бюджета и расходов и специального мониторинга и оценки по СПИДу;
- оценка возможностей сектора здравоохранения, включая рабочую среду, стимулы и другие меры поддержки для сохранения квалифицированного персонала, с целью реагирования на расширение доступа к лечению и профилактике на основе обоснованных приоритетов в области общественного здравоохранения;

- инвестиции в создание возможностей на местном уровне, а также общин и обществ способных решительно бороться со СПИДом.

В целом, такие исключительные усилия послужат ускорению действий и эффективному и результативному использованию ресурсов с целью достижения устойчивых результатов без создания лишних препятствий, которые замедлят ответные действия или не смогут осознать необходимость для доноров-партнеров и национальных партнеров принимать решения исходя из их индивидуальных процедур и полномочий. Получив гарантии на организационную независимость при осуществлении своих полномочий, общественные и частные партнеры, с другой стороны, приложат все усилия для поддержки долгосрочного национального развития и устойчивости.

Статус эпидемии, масштаб эффективной интеграции государственного и частного партнерства в рамки механизма постоянного развития и общенациональные возможности по руководству ответными действиями в связи со СПИДом определяют, насколько долго нужно поддерживать механизмы, созданные для исключительных действий в связи со СПИДом. В долгосрочной перспективе, целью должны быть процессы национального развития и партнерства, достаточно жизнеспособные для того, чтобы руководить эффективными и едиными действиями против СПИДа, используя такие инструменты как ДССН и в соответствии с принципами и практикой КПП ОЭСР.

2.2 Страновая принадлежность

Страновая принадлежность и руководство действиями в связи с ВИЧ/СПИДом является сутью политики всех основных доноров-партнеров. Это тесно связано с критической важностью руководства, хорошего управления и устойчивости.

Страновая принадлежность включает признание со стороны доноров критически важной роли государства, включая формулирование политики, предоставление услуг, стандартов и правил. Далее она включает в себя отчетность избранных правительств перед своим народом. Она также включает обязательство по созданию информированного и базирующегося на широкой основе руководства и соответствующей роли институтов на национальном уровне и ниже в демократическом контроле и мониторинге ответных действий.

Страновая принадлежность также означает руководство и управление в широком смысле, включающем в себя ряд участников, таких как частный сектор, академические институты и их партнеров, неправительственные организации и другие группы гражданского общества, особенно общины и людей, живущих со СПИДом. Включение нужно понимать не только применительно к осуществлению и выдвижению новых идей, но и к вопросам государственной политики, функций защиты и контроля, мониторинга и оценки. Необходимо, чтобы деятельность в сфере развития, возглавляемая государством и основанная на руководстве и демократическом управлении, и деятельность общин, основанная на расширении прав и возможностей личности, шли рука об руку.

В ситуациях, когда государство не обеспечивает заслуживающего доверия руководства ответными действиями в связи с ВИЧ/СПИДом, страновая принадлежность должна быть прочно основана на эффективном сотрудничестве с другими национальными участниками. Особенно в таких ситуациях доноры, оказывающие помощь программам по СПИДу, будут нуждаться в поисках путей для поддержания соответствующих долгосрочных действий.

2.3. Отчетность

Помощь должна быть налажена таким образом, чтобы существовала уверенность в отчетности и эффективности. Отчетность относится к ответственности за оправдание расходов и связанные с ними решения, влияющие на результаты, включающие также политику, приоритеты, стратегии и партнерства.

В ситуации с оказанием помощи ресурсы переводятся с целью достижения результатов в местах, географически и политически отдаленных от политических групп и институтов, выделяющих деньги. Это, тем самым, приводит к более сложной структуре отчетности между налогоплательщиком, бюджетными властями и получателем, чем в случае отчетности по внутренним ресурсам.

Главная задача отчетности в этой ситуации заключается в укреплении возможностей стран-партнеров руководить и контролировать с тем, чтобы отчетность велась в самой стране и принадлежала стране, при этом отчетность и мониторинг должны поддерживать собственные нужды стран-партнеров. Надежный мониторинг и оценка должны выполнять две важные функции: улучшать осуществление программы и в то же время предоставлять донорам возможность убедиться в том, что их финансы используются эффективно. Системы доверительного управления и системы поставок, соответствующие согласованным стандартам, представляют общий интерес для всех участников, как национальных, так и иностранных. Требования к оценке возможностей и составлению отчетов должны быть предельно гармонизированы и прозрачны.

Отчетность в контексте помощи имеет как вертикальный, так и горизонтальный уровни:

Снизу – вверх:

- перед донорами, фондами и т.д. (финансовый уровень – отвечает за использование фондов, достижение результатов и т.д.)

Сверху-вниз:

- перед теми, кто инфицирован или непосредственно пострадал от болезни в странах (индивидуальный уровень – помочь нуждающимся людям и убедиться, что они получили пользу от инвестиций)

Горизонтально:

- в рамках самих партнерств, отношений между донорами, государственным и частным сектором и гражданским обществом – вопрос включения и взаимной отчетности для обеспечения взаимосвязанной политики, стратегии и отношений – вопросы прозрачности и — вопросы затрат на осуществление сделок и неэффективность.

Единые рамки действий в связи с ВИЧ/СПИДом служат установлению согласия между участниками по вопросам политики, приоритетов и стратегий, ведущим к результатам и, таким образом, служат отчетности на вертикальном и горизонтальном уровнях. Так как основной упор делается на достижение результатов, то признанная связь между рамками действий в связи с ВИЧ/СПИДом и рамками действий в области сокращения масштабов нищеты и в области развития является важной частью отчетности. Цели тысячелетия в области развития и связанная с ними система мониторинга служат мостом для соединения этих двух понятий.

3. Единые рамки МиО

Как странам, так и донорам требуется основная информация для определения текущего статуса эпидемии и для мониторинга прогресса и влияния наших коллективных действий. Партнеры на глобальном уровне должны взять обязательства выровнять свои основные потребности в МиО в целях отчетности о денежных средствах и договориться по основным элементам системы МиО на страновом уровне.

3.1 Существует семь ключевых категорий необходимой информации:

- **Что происходит с эпидемией ?** Самая необходимая информация включает оценку количества лиц, являющихся инфицированными в настоящее время, определение числа новых инфекций и выяснение того, происходит ли уменьшение, увеличение или стабилизация уровня инфицирования.

- **Владеют ли люди знаниями, навыками и инструментами для своей защиты от заражения или передачи ВИЧ-инфекции и влияют ли эти вмешательства на рискованное поведение?** Эффективность профилактических вмешательств должна оцениваться на практике. Сейчас существует большое разнообразие доступных средств для определения информированности и знаний о ВИЧ/СПИДе и оценки существующего уровня рискованного поведения.
- **Получают ли инфицированные люди качественный уход и лечение?** Мы должны не только определять количество людей начавших и продолжающих лечение, но и проводить мониторинг ключевых процессов. Соблюдение курса лечения прописанными лекарствами важно, так как позволяет улучшить качество ухода и одновременно избежать резистентности вируса к лекарствам. Системы мониторинга должны заранее сигнализировать о возможном истощении запасов до того как это произойдет и указывать, увеличивается ли количество случаев неудачного лечения. Результаты лечения должны отслеживаться. В состоянии ли люди вернуться на работу? Улучшается ли качество их жизни?
- **Получают ли соответствующие услуги наиболее пострадавшие члены семей, в особенности уязвимые дети больных, умирающих или умерших родителей?** Мы должны определить количество детей, получающих основные услуги по поддержке, и количество детей, которые будут иметь право на такие услуги. В то же время нам нужно знать, будут ли иметь влияние предоставляемые услуги. Получают ли дети соответствующее питание? Ходят ли они в школу?
- **Получают ли беременные женщины услуги по уменьшению риска заражения своих новорожденных?** Требуются данные о том, сколько женщин должны получить такие услуги, сколько было протестировано, и, самое главное, сколько матерей и новорожденных получили необходимые антиретровирусные препараты для предотвращения передачи вируса ребенку.
- **Расходятся ли денежные средства там, где они более всего нужны, и на самую эффективную деятельность, направленную на поставленные нами цели?** Необходимо проследить поток международных финансовых ресурсов от их источников (двусторонние доноры, Глобальный фонд, различные фонды, Всемирный банк) до уровня стран и проектов. Одновременно требуется определить внутренние ресурсы, будь то расходы государственного сектора или собственные расходы населения, с целью оценки пропорции финансирования и обеспечения эффективности и справедливости распределения ресурсов.
- **Что происходит с системой здравоохранения и другими социальными секторами в результате эпидемии и мер по борьбе с ней?** Поступление значительно возросших ресурсов для ответных действий страны ведет как к негативному, так и позитивному влиянию на систему здравоохранения и другие социальные секторы. Донорам и странам нужно отслеживать такую ключевую информацию как изменения в кадровом обеспечении, распределение медицинских поставок и стоимость услуг и основных товаров потребления в течение определенного периода времени. Будут ли улучшаться или страдать другие ключевые медицинские услуги, такие как масштабная детская иммунизация и лечение малярии? Нам нужно знать, улучшает ли увеличение масштабов помощи в области СПИДа качество медицинских услуг, - и если нет, то как мы сможем минимизировать ущерб.

3.2 Основные принципы гармонизированных рамок МиО:

Существует несколько стратегических принципов, которые нужно принять во внимание при мониторинге и оценке программ. Важно использовать существующие информационные системы при условии, что они смогут предоставить своевременную и надежную информацию. Если требуется создание новых систем, убедитесь в том, что они дополняют и укрепляют существующие системы. Упрощайте, стандартизируйте и определяйте приоритеты при сборе данных в целях повышения их эффективности. Использование простых индикаторов и методов измерения позволяет как

последовательную оценку в течение длительного времени, так и сравнение оценок по всей стране. Одна из ролей национальных рамок МиО состоит в достижении консенсуса по вопросу о том, какая информация нужна для разных партнеров. Важно создать местные возможности и стимулы для сбора, интерпретирования и распространения данных на всех уровнях. Данные, собираемые с помощью национальных программ в тесном сотрудничестве с международными партнерами, вполне могут быть более точными, своевременными и обоснованными. С этой целью сообщество доноров должно активно поддерживать культуру обмена стратегической информацией (обратная связь, передача знаний). И наконец, мы должны обеспечить гибкий, адаптируемый и приемлемый сбор и анализ информации.

Вопрос увязки результатов с ресурсами, предоставленными конкретным донором, сложен и требует тщательного рассмотрения. Крайне важно, чтобы основной донор и лидер в глобальных действиях в связи с пандемией ВИЧ/СПИДа был способен продемонстрировать результат работы своих денежных средств. Однако при измерении показателей результата и влияния, таких как охват антиретровирусной терапией, оценка увеличения выживаемости и улучшения качества жизни лиц, находящихся на лечении, существуют политические, стратегические и логистические причины для того, чтобы с осторожностью относиться к вопросу приписывания результатов тому или иному донору. В редких случаях результаты можно приписать одному донору. Следует обеспечить возможность как для представления руководящей роли и влияния основных фондов, предоставляемых сообществом доноров, так и для стимулирования культуры коллективной ответственности в действиях и желании оценить коллективные достижения.