

РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ПО
ФИНАНСОВОМУ МЕНЕДЖМЕНТУ И
ТРЕБОВАНИЯМ К АУДИТУ ГАВИ
СЕНТЯБРЬ 2017 .

Руководящие указания по финансовому менеджменту и требованиям к аудиту ГАВИ

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| 1. Введение | 3 |
| 2. Ключевые изменения в требованиях к финансовому менеджменту и аудиту | 3 |
| 3. График подачи финансовой отчетности (в соответствии с финансовыми циклами) | 4 |
| 4. Содержание документа | 4 |
| 5. Законодательная основа для мероприятий по эффективности финансового управления..... | 5 |
| 6. Политика прозрачности и подотчетности (ППП)..... | 6 |
| 7. Системы бухгалтерского учета | 7 |
| 8. Политика бухгалтерского учета | 7 |
| 9. Составление бюджета и бюджетные системы..... | 8 |
| 9.1 Основные положения составления бюджета | 8 |
| 9.2 Перераспределение бюджета и перепрограммирование по грантам | 9 |
| 10. Использование средств..... | 10 |
| 10.1 Допустимые расходы..... | 10 |
| 10.2 Эффективность расходования средств..... | 10 |
| 10.3 Принцип самодостаточности..... | 10 |
| 11. Закупка | 11 |
| 12. Отчетность | 11 |
| 12.1 Периодические финансовые отчеты | 11 |
| 12.2 Финансовая отчетность | 12 |
| 12.3 Курсовая разница | 12 |
| 13. Объединенное финансирование | 12 |
| 14. Внешний аудит | 13 |


1. Введение

Настоящий документ предоставляет руководящие указания по финансовому менеджменту и требованиям к аудиту для поддержки ГАВИ по укреплению системы здравоохранения и системы иммунизации (УСЗСИ). Эти руководящие указания применяются с немедленным вступлением в силу для отчетных периодов начиная с 1 января 2017 года. Отчетность по затратам будет предоставляться через портал стран ГАВИ. Настоящие требования будут предметом пересмотра, оценки и дальнейших изменений.

Руководящие указания ГАВИ по отчетности и продлению в 2017 году для всех видов поддержки доступны по адресу: <http://www.gavi.org/support/renew/> Дополнительные руководящие указания по отчетности и продлению доступны на портале для стран по адресу: <https://portal.gavi.org/>

По всем вопросам относительно этих руководящих указаний просим обращаться по адресу эл. почты countryportal@gavi.org или к Старшему руководителю страновых программ (СРСП).

2. Ключевые изменения в требованиях к финансовому менеджменту и аудиту

| | |
|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none">• Созданы новые образцы бюджета ГАВИ для всех приложений. Основные положения:<ul style="list-style-type: none">➢ Образцы бюджета ГАВИ являются обязательными для всех приложений с 2017 года (исключение составляют механизмы общего финансирования, если используется другая база для анализа затрат).➢ Разработана универсальная база для анализа затрат.• Разработаны новые шаблоны финансовой отчетности и рекомендации по финансовой отчетности (см. Приложение 3). Основные положения:<ul style="list-style-type: none">➢ Сроки финансовой отчетности должны совпадать с фискальным циклом в стране.➢ Использование шаблона отчетности для грантов обязательно с 2017 года. |
|---|--|

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Действуют переходные положения. • Новые рекомендации по аудиту для грантов ГАВИ. <p>Основные положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Разъясняют требования ГАВИ по качеству и эффективности аудитов. Содержат стандартное рабочее задание для аудиторов. |
|--|---|

3. График подачи финансовой отчетности (в соответствии с финансовыми циклами)

| | Периодические | Ежегодные |
|--|---|---|
| Периодический финансовый отчет* | По умолчанию каждые 6 месяцев, за 45 дней после окончания периода | В течение 3 месяцев по завершении финансового цикла |
| Финансовая отчетность* | Нет | В течение 3 месяцев по завершении финансового цикла |
| Аудиторский отчет | Нет | В течение 6 месяцев по завершении финансового цикла |

* В большинстве случаев оба отчета одинаковы, за исключением случаев, когда иное требуется в соответствии с местным законодательством, правилами, регуляторными нормами относительно регуляторного формата финансовой отчетности.

4. Содержание документа

Согласно принципам МГП+ и принципам национальной собственности странам предлагается управлять средствами ГАВИ, используя собственные системы страны. Однако ГАВИ имеет ряд принципов высокого уровня, которыми необходимо руководствоваться при управлении средствами. Эти принципы известны как Политика прозрачности и подотчетности и доступны для ознакомления по ссылке: <http://www.gavi.org/library/gavi-documents/policies/>, которые действуют с 2009 года (дополнены в январе 2014 года).

ГАВИ также разработал ряд дополнительных руководящих указаний в отношении финансового управления оперативного уровня, которые представлены в настоящем документе. Эти руководящие указания охватывают все формы грантов по укреплению систем здравоохранения и систем иммунизации (УСЗСИ)¹.

¹ УСЗСИ включает в себя Укрепление системы здравоохранения (УСЗ), оплату на основании показателей эффективности, гранты на внедрение вакцин (ГВВ), оперативную поддержку кампаний, оперативную поддержку мероприятий по демонстрации вакцины против вируса папилломы

Настоящие руководящие указания должны применяться странами с немедленным вступлением в силу для отчетных периодов, начиная с 1 января 2017 года. Поощряется раннее внедрение руководящих указаний. Однако странам не рекомендовано вносить ретроспективные изменения в бюджеты текущего года или существенные оперативные изменения в системы управления финансами согласно настоящим руководящим указаниям. Секретариат ГАВИ совместно с каждой страной должны обсудить уровень соответствия и проблемы при достижении цели. В любых сферах, где страны не соответствуют нормам, необходимо обсудить план по достижению полного соответствия, запланировать и задокументировать необходимые согласованные шаги. Например, если нет возможности удовлетворить требование предоставить аудиторский отчет в течение шести (6) месяцев после окончания периода, приемлемым вариантом будет обоснование и конкретный план для достижения полного соблюдения в рамках согласованного срока.

При наличии расхождений между настоящими руководящими указаниями и системами стран ГАВИ обсудит со страной, какой подход должен быть принят, а также сформулирует соглашение по требованиям к финансовому управлению (ТФУ), которые являются частью Рамочного соглашения о партнерстве (РСП).

5. Законодательная основа для мероприятий по эффективности финансового управления

Рамочным соглашением о финансировании для страны является Рамочное соглашение о партнерстве (РСП). Оно регулирует отношения между ГАВИ и страной и охватывает все гранты УСЗСИ. Общие положения и условия РСП применимы ко всем грантам ГАВИ. РСП сопровождается (если применимо) приложением с Требованиями к финансовому управлению (ТФУ), которое также распространяется на все гранты УСЗСИ (Приложение 6). Оно устанавливает специфичные для страны или для гранта требования, которые могут изменять или дополнять стандартные положения РСП. Например, РСП требует ежегодного внешнего аудита для каждого гранта, а ТФУ может гарантировать отсутствие возражений со стороны ГАВИ в отношении назначенного аудитора. Когда новый или обновленный запрос на финансирование утвержден, письмом-решением подтверждаются изменяемые условия, например

человека, гранты на переход на новую продукцию и гранты для переходного периода. Это также актуально для отчетности по закрытым окнам финансирования, включая ПСИ, безопасность инъекций, ОГО типа А и типа В, платформу для оптимизации оборудования холодильной цепи.

длительность грантовой поддержки, статьи бюджета и мероприятия, которые финансируются.

После соглашения о формате ТФУ продолжение выплат стране зависит от следующих параметров (но не ограничивается ими):

- Соблюдение принципов политики прозрачности и подотчетности (ППП) ГАВИ и внедрение и соблюдение положений ТФУ.
- Инициирование подходящих фидуциарных дисциплин и процедур посредством постоянной ответственности и подотчетности по бюджету, постоянный пересмотр и оценка расходов по бюджету.
- Своевременное представление финансовых отчетов в соответствии с положениями РСР, как предусмотрено в ТФУ.
- Обеспечение ежегодных внешних аудитов по грантам ГАВИ в соответствии с положениями РСР, как предусмотрено в ТФУ.
- Общее соответствие условиям и положениям ГАВИ, изложенным в РСР.

6. Политика прозрачности и подотчетности (ППП)

Требования ППП предусматривают, что страны и внедряющие организации по всем финансируемым ГАВИ программам будут поддерживать системы управления финансами, приемлемые для ГАВИ. Осуществляемые страной или финансовым учреждением меры по управлению финансами считаются приемлемыми для ГАВИ, если в рамках составления бюджета, управления финансами, бухгалтерской отчетности, внутреннего контроля, финансовой отчетности и аудита они удовлетворяют следующим требованиям:

- обеспечивают корректное и полное отражение всех касающихся программы сделок и сумм;
- делегируют полномочия и ответственность за бюджетную собственность и управление проектами;
- на постоянной основе иницируют соответствующие фидуциарные дисциплины и подотчетность по бюджетным расходам;
- упрощают подготовку обычных, своевременных и достоверных финансовых отчетов;
- обеспечивают сохранность активов программы и
- подпадают под приемлемые для ГАВИ процедуры аудита.

Страны, в которых проведенная оценка доверия вызвала повод для некоторого беспокойства, или выявила высокий фидуциарный риск, должны обеспечить наличие и работу альтернативных механизмов финансирования и фидуциарных мер (например, параллельная система или зарезервированный подход). В то же время ГАВИ по возможности будет отдавать приоритет национальным системам и поощрять построение странами долгосрочного потенциала, в частности, упорядоченного потенциала управления финансами и бюджетом.

Все страны или учреждения-исполнители, которые получают прямую финансовую поддержку от ГАВИ, должны пройти оценку потенциала программы (ОПП)² с учетом условий страны. ОПП, проведенная Секретариатом ГАВИ, выявит, обеспечивают ли программа управления и фидуциарные процессы и системы разумную гарантию того, что ресурсы субсидирования будут использоваться для предназначенных целей. ОПП будет проводиться каждые 3–5 лет. При возобновлении грантов может быть дополнительно проведена ОПП в случае наличия существенных изменений в механизме управления финансами или программных изменениях в сравнении с первоначальным грантом.

7. Системы бухгалтерского учета

Управление средствами будет осуществляться в соответствии с согласованными бюджетами с соблюдением принципов прозрачности и подотчетности финансовой документации и счетов, национальных требований к бюджетированию, финансовому менеджменту, бухгалтерскому учету, механизмов внутреннего контроля, отчетности и аудита. Средства ГАВИ должны быть отражены в национальном бюджете.

Минимальные требования к системам бухгалтерского учета, используемым для управления средствами ГАВИ, не предусмотрены. Однако ссылка на текущие инструменты оценки ГАВИ³ является приемлемым руководством относительно базовых ожиданий по системам бухгалтерского учета.

8. Политика бухгалтерского учета

Гранты ГАВИ обычно учитываются как наличные средства или модифицированная наличная основа. Наиболее распространенными являются изменения для учета денежных средств, связанные с авансами третьим сторонам, в том числе между различными уровнями государственного управления. ГАВИ призывает страны вести

² Оценка потенциала программы (ОПП) была запущена в 2016 году и заменяет собой предыдущую оценку финансового управления (ОФУ). ОПП обеспечивает более широкий спектр и охватывает программное управление и финансовые аспекты.

³ Инструменты оценки могут быть предоставлены по запросу.

учет авансов и расходов только тогда, когда они подтверждаются соответствующими отчетами о расходах, чтобы не преувеличивать фактические расходы по гранту. Авансы после выдачи денежных средств не должны учитываться как расходы. В непотраченные средства на балансе должны быть включены остаток наличности на банковском счёте и неучтенные авансы. Эти две статьи должны быть разделены. Большие авансы на закупки также учитывают как обычные авансы до момента поставки товаров или услуг,

9. Составление бюджета и бюджетные системы

Страна должна обеспечивать соответствие системы финансового менеджмента положениям политики прозрачности и подотчетности ГАВИ в отношении прямой финансовой поддержки.

9.1 Основные положения составления бюджета

- ГАВИ поддерживает только мероприятия в области здравоохранения, которые прямо или косвенно связаны с результатами иммунизации.
- Бюджеты, состоящие из средств ГАВИ, должны быть отражены в бюджете страны.
- Удельные затраты должны основываться на существующих национальных стратегиях.
- Бюджет (описательная часть) должен демонстрировать сильную связь между вкладом и результатом.
- Бюджет должен быть четко представлен с точными определениями и источниками данных (как по качеству, так и финансовых), а также должен хорошо обосновывать допущения и методы калькуляции;
- Бюджеты должны быть последовательно представлены, что даст возможность сопоставления расходов с течением времени;
- Бюджеты должны воплощать принцип самодостаточности ГАВИ, согласно которому в дальнейшем все текущие расходы будут покрываться из бюджета страны или других источников, когда страна войдет в переходный период.
- Бюджеты должны отражать соответствующий баланс между областями максимального приоритета, которые описаны в заявке на финансирование.
- Бюджеты должны включать не только затраты на программные мероприятия, но также принимать во внимание любые соответствующие

доходы, ожидаемые от деятельности и активов программы⁴. Лучшие результаты оценки предполагаемых прочих доходов следует также отражать в бюджете при подаче запроса на финансирование.

- Бюджеты ГАВИ составляют в долларах США.

Требования к составлению бюджета для подачи заявки в ГАВИ на 2016 год приведены в отдельном разделе руководящих инструкций, которые можно посмотреть по ссылке: <http://www.gavi.org/support/apply/>. В 2016 году использование шаблонов бюджета Гави является обязательным для всех типов ПФП. В этом году добавлена новая функция для заявок УСЗ. Если в шаблоне бюджета для УСЗ не хватает подробностей, формируется автоматический запрос сделать анализ полного финансирования и описать его. Это касается всех строк бюджета, превышающих 500 000 долларов США или 5% от всего бюджета.

9.2 Перераспределение бюджета и перепрограммирование по грантам

ГАВИ допускает некоторую гибкость в перераспределении бюджета. При получении гранта УСЗ страны могут в настоящее время перераспределить (ориентировочно) до 25% общей суммы гранта, но не более 10 млн. долларов США (при условии, что цель гранта остается неизменной). Перераспределение должно быть одобрено ККСЗ/МКК при участии Старшего руководителя страновых программ (СРСП), после рассмотрения Комитетом по оценке высокого уровня (КОВУ) во время ежегодного отчета. Изменения в бюджете, превышающие 25% от общей суммы гранта или 10 млн. долларов, или же изменения цели и стратегии гранта УСЗ требуют заполнения Приложения о перепрограммировании и будут рассмотрены Независимым комитетом по рассмотрению заявок. В отношении грантов УСЗСИ допускается перераспределение остаточных средств по ГВВ, средств оперативной поддержки кампаний и поддержки перехода на другой продукт на гранты УСЗ через обновленный бюджет с составлением плана работ. Процесс рассмотрения и одобрения в этом случае аналогичен таковому при перераспределении средств гранта УСЗ. Перераспределение средств с гранта УСЗ на другие типы поддержки не допускается. Подробное описание процесса перераспределения средств содержится в Приложении 3.

⁴ Они включают следующее (но не ограничиваются этим): доходы от банковских счетов, приносящих процентный доход, курсовая прибыль, доход от продаж продуктов здравоохранения, проценты с микрозайма и любые другие суммы за услуги, которые планируется получить.

10. Использование средств

10.1 Допустимые расходы

Денежные наличные средства, выделенные для грантополучателей, должны использоваться только на финансирование программы ГАВИ и допустимых расходов, связанных с мероприятиями в рамках программы и утвержденными статьями бюджета, которые оговорены в Письме-решении и в бюджете ГАВИ. Средства, выделенные ГАВИ, контролирует Координационный комитет страны (МКК / Координационный комитет сектора здравоохранения, либо аналогичная структура).

Все недопустимые расходы, совершенные из средств гранта, должны быть компенсированы ГАВИ. К недопустимым относятся расходы, которые не отвечают требованиям подписанного соглашения о гранте и (или) одобренных финансовых процедур и процедур закупки.

10.2 Эффективность расходования средств

ГАВИ стремится к тому, чтобы страны достигли настолько высокого уровня состояния здоровья населения, насколько это возможно обеспечить за счет денежных средств. ГАВИ следует принципу, согласно которому средства ГАВИ должны быть потрачены на деятельность по разумной стоимости, но не более. Если сумма расходуется на деятельность, стоимость которой превышает разумную, ГАВИ оставляет за собой право считать такие расходы неприемлемыми для финансирования.

10.3 Принцип самодостаточности

Средства ГАВИ предназначены для поддержки страны в течение определенного периода времени, однако в конечном итоге страна должна перейти от использования средств ГАВИ к реализации программы на собственные средства. Поэтому поддержка ГАВИ распространяется только на те мероприятия, которые в будущем могут быть финансированы из бюджета страны, как отмечено в заявке на бюджет.

Отдельно рассматривают регулярные расходы, финансирование которых может быть затруднено в будущем. Средства гранта УСЗ можно использовать для поддержки таких расходов (в том числе заработная плата и транспортные расходы) только при наличии весомого обоснования, в том числе оценки планируемых результатов охвата иммунизацией. Гранты, включающие регулярные расходы, должны включать план постепенного перехода на государственное финансирование с учетом ситуации в стране. Странам на этапе подготовительного перехода и ускоренного перехода не рекомендуют использовать средства гранта УСЗ на покрытие регулярных расходов.

В Приложении 1 содержатся более подробные рекомендации по использованию бюджета.

11. Закупка

Все мероприятия по закупкам, требующиеся для программы ГАВИ, должны осуществляться максимально прозрачно, справедливо и эффективно, а также обеспечивать эффективность расходования средств в соответствии с национальными требованиями к закупкам, или любыми иными процедурами закупок, оговоренными между ГАВИ и получателем поддержки.

Помимо стандартной финансовой отчетности, требуемой ГАВИ, основанной на оценке риска, проведенной Секретариатом ГАВИ, страны также могут попросить представить отчет о планах закупок с приложением.

12. Отчетность

12.1 Периодические финансовые отчеты

Финансовая отчетность должна отвечать отчетным периодам страны. Страны, получающие УСЗСИ от ГАВИ, должны подготовить периодические финансовые отчеты по каждому гранту в соответствии с РСП, как предусмотрено ТФУ, которые будут сопоставимы с согласованным бюджетом. По умолчанию отчет необходимо представлять каждые шесть (6) месяцев. Отчет по расходам в рамках финансового отчета, если его формат отличается, следует согласовать с отчетом по расходам в финансовой отчетности за тот же период. Совокупный баланс доходов и расходов должен быть согласован с балансом наличных средств и авансов. Это согласование должно быть отображено в отчете.

Финансовая отчетность с 2016 года будет проходить через новый портал стран, получающих поддержку ГАВИ.⁵ Финансовые отчеты являются частью пакета отчетности на портале страны, получающей поддержку ГАВИ. Срок представления промежуточных отчетов — 45 дней после окончания периода, годовых отчетов — три (3) месяца после окончания периода, годового аудита и финансовой отчетности — шесть (6) месяцев после окончания периода.

⁵ Портал стран, получающих поддержку ГАВИ, открыт для подачи отчетности круглый год, предоставляя странам возможность планировать время предоставления финансовых и аудиторских отчетов таким образом, чтобы согласовывать их с финансовыми циклами. Более подробную информацию о портале страны и о том, как получить доступ к нему, можно найти на сайте ГАВИ.

Подробнее о специальных требованиях к отчетности, а также о циклах пересмотра бюджета см. в Приложении 3.

12.2 Финансовая отчетность

Страна должна представить Финансовую отчетность по конкретной поддержке⁶ ГАВИ. В целом каждая аудиторская проверка финансовой отчетности должна охватывать период, равный одному (1) финансовому году страны, начиная с финансового года, в котором был выполнен первый платеж в рамках поддержки ГАВИ. Если предоставление гранта приходится на середину финансового года страны, аудит за текущий финансовый год требуется только в том случае, если срок внедрения превышает шесть (6) месяцев. Если период не превышает шесть месяцев, период первого аудита может быть продлен таким образом, чтобы включить его в результаты следующего финансового года, т. е. максимальный период первого аудита может составлять восемнадцать (18) месяцев. Финансовая отчетность должна включать отчет о расходах по утвержденному бюджету, который в целом согласовывается с отчетом о расходах в финансовом отчете — в большинстве случаев это будет один и тот же отчет.⁷

12.3 Курсовая разница

Бюджеты ГАВИ составляются в долларах США. Финансовая отчетность также осуществляется в долларах США. Поскольку часть расходов по гранту может быть в местной валюте, средства гранта могут быть подвержены определенным рискам, связанным с разницей в курсе валют.

Подробнее рекомендации см. в Приложении 3.

13. Объединенное финансирование

ГАВИ принимает объединенное финансирование в целом и понимает, что оно представляет собой особый случай с конкретными соображениями по составлению бюджета, отчетности и аудиту. Финансовые предпосылки для принятия ГАВИ объединенного финансирования:

⁶ Если средства направляются через механизм объединенного финансирования, финансовая отчетность не будет по определенному гранту – она будет охватывать более широкий план работы, который финансируется и будет финансироваться всем фондом.

⁷ См. Приложение 3 «Руководство по финансовой отчетности и ежегодному обновлению бюджета».

- Можно прямо или косвенно определить, что бюджет, который совместно финансируется, является всеобъемлющим, включающим в себя деятельность, связанную с иммунизацией, которая финансируется ГАВИ в отдельном бюджете.
- Отчеты о расходах бюджета обеспечивают достаточный уровень доказательств соблюдения бюджета или указывают на причины любых изменений.
- В финансовой отчетности по совместному финансированию следует четко указать выплаты, полученные от ГАВИ за отчетный период.
- Несмотря на то, что ведется объединенное финансирование, продолжают действовать ППП (Политика прозрачности и подотчетности) и, насколько возможно, все остальные требования к финансовому управлению и системам. Любые исключения следует обсуждать с Секретариатом.

14. Внешний аудит

Для каждого гранта необходим внешний аудит. Внешний аудит при оказании ГАВИ поддержки стране должен проводиться независимыми внешними аудиторами (генеральным аудитором или частными аудиторскими фирмами), которые обладают приемлемыми для Секретариата ГАВИ квалификацией и опытом, и с соблюдением предложенных Секретариатом ГАВИ и оговоренных со страной общих требований.⁸

Стандартное рабочее задание для внешнего аудита приводится в Приложении 4.

⁸ См. Приложение 4 «Рекомендации по проведению внешнего аудита финансовой поддержки ГАВИ».

Приложения

Приложение 1: Подробные рекомендации по составлению бюджета

Приложение 2: Ключевые пункты оценки бюджета

Приложение 3: Руководство по финансовой отчетности и ежегодному обновлению бюджета

Приложение 4: Рекомендации по проведению внешнего аудита финансовой поддержки ГАВИ