

Поддержка кадрового потенциала госсектора путем финансирования зарплат, надбавок, поощрений и компенсации сопутствующих затрат - Информация для стран, имеющих право на поддержку Гави -

1. Сфера применения и цели

Настоящий документ содержит руководство **для стран, имеющих право на получение помощи от Гави, по критериям и требованиям по использованию поддержки Гави в порядке компенсации затрат на персонал**, в том числе, финансирование зарплат, надбавок или премирования.

Руководство также охватывает использование механизмов возмещения расходов (т.е. суточных и надбавок). Обратите внимание, что настоящий документ относится к **финансовой поддержке**, которую получают отдельные лица, и которая **не** используется для технической или управленческой помощи по укреплению кадрового и потенциала и компетенций.

Данные указания следует использовать совместно с Руководящими указаниями по подаче заявок на поддержку стран Гави (см. в Интернете: www.gavi.org/support/process/apply/).

2. Справочная информация

Кадровый потенциал в РПИ, связанные с нею программы в здравоохранении и важнейших сопутствующих организациях (например, Министерстве финансов) в странах, имеющих на получение помощи от Гави, зачастую ограничены. Это представляет собой острую проблему обеспечения медицинским обслуживанием и реализации грантов Гави. Гави разделяет затраты на персонал на две категории:

- **Затраты на персонал (и схемы компенсации затрат), связанные с управлением программой и администрированием.** Они относятся, в частности, к центральным государственным органам, где ряд подразделений (групп, департаментов) в министерствах, в частности, группы по РПИ, планированию, финансам и пр. в Министерстве здравоохранения (МЗ) непосредственно влияют на эффективность управления грантами Гави и интенсификацию обеспечения иммунизации в программе РПИ в целом. В некоторых особых случаях к этой же категории относят органы управления на уровне государства/штата/области, региона) и района (например, в странах, где имеется развитая структура таких органов либо в административных единицах, где имеются трудности с обеспечением охвата и равноправия доступа).
- **Затраты на персонал (и схемы компенсации затрат), связанные с оказанием услуг по иммунизации.** Это тот случай, когда медицинские работники, медсестры, врачи и добровольцы непосредственно участвуют в иммунизации, например, в зонах, где имеются трудности с обеспечением охвата и равноправия доступа. В этих зонах поддержка кадрового потенциала в стране может сыграть решающую роль в преодолении трудностей благодаря совершенствованию оказания услуг. К этой же категории почти всегда относится

финансирование затрат на персонал в порядке компенсации операционных затрат по кампании.

Чтобы восполнить нехватку кадров на обоих уровнях, некоторые страны включают в заявки на поддержку пункт о финансировании затрат на персонал (например, зарплат, надбавок и поощрений), на привлечение для администрирования сотрудников со стороны (например, физических лиц или консультантов сторонних учреждений), а также отображают в бюджете схемы компенсации сопутствующих затрат (например, для возмещения сотрудникам командировочных расходов и выплаты суточных при необходимости работы вне своих медучреждений). Использование грантов Гави для поддержки описанных мероприятий может способствовать обеспечению здравоохранения надлежащим кадровым потенциалом в кратко- и среднесрочной перспективе. Однако такой метод может **не обладать долгосрочной устойчивостью** и сопряжен с определенными **рисками**. Например, финансирование надбавок к зарплате может привести к снижению производительности труда сотрудников, не получающих надбавок; наем персонала со стороны — к учащению смены места работы или оттоку сотрудников из госсектора в здравоохранении; излишнее полагание на командировочные расходы — к несогласованной организации учебных курсов и инспекциям, не приносящим особо ценных результатов.

Гави также признаёт, что хотя нехватка кадров и представляет собой острую проблему на пути к повышению охвата и равноправия доступа к иммунизации, **во многих странах кадровый вопрос имеет столь широкие масштабы, что закрыть его только с помощью поддержки Гави невозможно**. Соответственно, **ресурсы Гави должны играть лишь стимулирующую роль в решении вопроса нехватки кадров в стране в целом**, при том, что этот вопрос может быть решен путем более широких реформ кадровой политики на уровне Министерства здравоохранения или даже всей совокупности государственных органов. Гави рекомендует странам при оформлении заявок на поддержку Гави тщательно изучить острые проблемы в части охвата и равноправия, связанные с кадрами.

3. Подход к поддержке кадрового потенциала

Финансирование Гави предназначено для поддержки стран в течение определенного периода, после которого странам следует отказаться от финансирования Гави. Соответственно, странам-получателям поддержки Гави следует постепенно принимать на себя затраты, связанные с кадрами, особенно регулярные. В странах должны иметься в наличии планы, отражающие покрытие и устойчивость покрытия издержек на персонал (см. таблицу в пункте 3.1) по мере перехода на другие источники финансирования. Например, страны, приближающиеся к этапу ускоренного перехода на другие источники финансирования, должны показать, как текущие затраты на персонал, реализующий мероприятия по иммунизации, в том числе, кампании, будут полностью покрываться из отечественных источников финансирования.

Подход Гави к правомерности получения поддержки покрытия затрат на персонал является дифференцированным и определяется тремя факторами: (а) категория кадров, а именно, персонал, занятый управлением программой и администрированием или персонал, осуществляющий иммунизацию; (б) статус страны в плане перехода на другие источники финансирования; (с) тип поддерживаемой деятельности — более серьезные ограничения налагаются на поддержку мероприятий, требующих больших регулярных затрат, т.е. обладающих меньшей устойчивостью. Например, затраты на персонал, осуществляющий управление и

администрирование, предположительно, необходимы в течение ограниченного времени для ограниченного количества должностей, следовательно, приводят к меньшим регулярными издержками, чем затраты на персонал, осуществляющий иммунизацию, так как эта категория не только более многочисленна, но и сильнее влияет на программную и финансовую устойчивость.

В тех случаях, когда страна имеет право на финансирование затрат на персонал, соответствующая сумма должна составлять разумную часть совокупной финансовой поддержки Гави. В среднем в ретроспективе эти затраты составляли 20–30 % общей суммы гранта. Эта доля принимается за индикативный максимум. Соответствующие значения следует использовать во всех случаях, отраженных ниже в пункте 3.1.

Следует также отметить, что с целью минимизации **риска** ненадлежащего использования (см. раздел 4) поддержка будет предоставляться только при соблюдении определенных **требований**.

3.1 Подход к поддержке затрат на персонал в категориях управления программой и администрирования и осуществления иммунизации

Гави работает со странами, чтобы обеспечить кадрами с соответствующими профилями ключевые должности в категории управления и администрирования, от которых определяющим образом зависит реализация программы. Сюда относятся, в частности, должности в группах РПИ, планирования, финансов и др., участвующих в укреплении системы здравоохранения в Министерстве здравоохранения. Гави может также поддерживать должности вне Министерства здравоохранения, связанные с нейтрализацией фидуциарных рисков.

В некоторых особых случаях к этой же категории относят государственные органы на уровне штата (области, региона) и района (например, в странах, где имеется развитая структура таких органов либо в административных единицах, где имеются трудности с обеспечением охвата и равноправия доступа). Для выявления дефицита кадров в конкретных областях или в конкретных функциональных подразделениях и обоснования потребности в поддержке Гави используются Оценки возможностей программы (ОВП), Обоснования поддержки программы (ОПП), Совместные оценки и другие процессы Гави.

Ниже в таблице приведены указания по определению права на поддержку по затратам на персонал в зависимости от типа финансирования и статуса перехода на другие источники финансирования.

Тип поддержки	Первоначальное самофинансирование/страны с низким уровнем дохода	Страны 1-го этапа (подготовительный переходный период)	Страны 2-го этапа (ускоренный переходный период)
Поддержка УСЗ	Управление программой и администрирование		
	Гави вступает в диалог с правительственными организациями, чтобы важные управленческие должности, в частности в органах центрального государственного управления, были укомплектованы соответствующими специалистами		
	Возможно использование для ограниченного по времени вознаграждения персонала (зарплаты, надбавки, поощрения) на важнейших и отдельных новых должностях или персонала, профинансированного из предшествующего гранта (в частности, сотрудников центральных государственных органов): <ul style="list-style-type: none"> • Для дополнительного административного персонала 	Только в исключительных случаях ³ (например, для решения проблемы	

Тип поддержки	Первоначальное самофинансирование/страны с низким уровнем дохода	Страны 1-го этапа (подготовительный переходный период))	Страны 2-го этапа (ускоренный переходный период)
и выплаты на основе показателей эффективности¹	<ul style="list-style-type: none"> Для внештатных сотрудников (индивидуальных консультантов), которых правительство нанимает непосредственно или через локальных посредников² (при условии внедрения в соответствующую команду и подчинения) руководителю команды) <p>Также возможно использование для выплаты суточных/надбавок.</p>		неравномерного охвата))
	Осуществление иммунизации		
	Может использоваться для вознаграждения персонала (т.е. на зарплаты, надбавки и поощрения) и в схемах компенсации затрат, в первую очередь, в зонах с низким охватом	Может использоваться для вознаграждения персонала и в схемах компенсации затрат только в исключительных случаях ³	
Управление программой, администрирование и осуществление иммунизации			
ГВВ	Может использоваться для вознаграждения персонала и в схемах компенсации затрат, связанных с внедрением вакцин, в первую очередь, в зонах с низким охватом.		
Опк	<ul style="list-style-type: none"> Может использоваться для вознаграждения персонала и в схемах компенсации затрат, в первую очередь, в 	В первую очередь для зон с низким охватом. <ul style="list-style-type: none"> Может использоваться в схемах 	Использоваться не может

³ Сюда относятся, например, следующие ситуации: (i) расходы по охвату остатка детей исключительно высоки вследствие специфики страны — например, на издержки обеспечения вакцинации влияют территориальные факторы или соображения безопасности, соответствующие затраты имеют целевое назначение для зон с низким охватом и остаточных зон; (ii) затраты на персонал существенно выше, чем в других странах (например, высокая рыночная стоимость рабочей силы, высокая стоимость жизни); (iii) имеет место временный дефицит финансирования из отечественных источников (например, в связи с кратковременными чрезвычайными ситуациями).

¹ Выплаты на основе показателей эффективности относятся к составляющей поддержки УСЗ Гави под названием ФОПЭ: производятся раз в год, правомочность и сумма определяются на основе улучшения результатов иммунизации.

² Партнеры альянса Гави в стране.

Тип поддержки	Первоначальное самофинансирование/страны с низким уровнем дохода	Страны 1-го этапа (подготовительный переходный период)	Страны 2-го этапа (ускоренный переходный период)
	<p>зонах с низким охватом.</p> <ul style="list-style-type: none"> Индикативный максимум: 20–30 %, т.е. примерное историческое среднее значение доли затрат на персонал в общей сумме финансовой поддержки Гави 	<p>компенсации затрат либо только для премий (согласно их определению ниже в разделе 5)</p> <ul style="list-style-type: none"> Во всех случаях зарплаты не поддерживаются, надбавки к зарплатам приемлемы, только если они привязаны к сетке поощрений по показателям эффективности Индикативный максимум: 20–30 %, т.е. примерное историческое среднее значение доли затрат на персонал в общей сумме финансовой поддержки Гави 	
Гранты на изменение вакцины или формы выпуска	<p>Может использоваться для вознаграждения, командировочных и суточных медработников в связи с изменением вакцины или формы выпуска</p>		

Таблица 1. Использование и ограничения поддержки затрат на персонал в категории управления программой и администрирования и в категории осуществления иммунизации

Если исключительность случая обоснована и удовлетворительно задокументирована, поддержка Гави может использоваться для финансирования соответствующих затрат на персонал при достаточных основаниях полагать, что других источников финансирования нет.

4. Требования

4.1 Общие требования

Для снижения рисков, связанных с финансированием на персонал, применяются следующие **требования**.

1. Существует четкое обоснование предоставляемой поддержки, предусматривающее прямую связь с результатами охвата и равноправия и/или с целями программы;
2. Для поддержки кадров на уровне предоставления услуг существует четкое доказательство приоритетности областей с низким уровнем охвата;
3. Запрашиваемая поддержка кадрового потенциала не предназначена для должностей, которые в настоящее время финансируются правительством;
4. Поддержка отвечает существующему уровню норм/зарплат/суточных в стране (например, национальному плану или политике, директивам по вознаграждениям в сфере общественных услуг/здравоохранения);
5. Поддержка обсуждалась с партнерами в стране и другими донорами;
6. Дублирования средств из других источников нет;
7. Если существующие нормы страны не понятны, Гави предполагает привести уровни поддержки в соответствие с практикой других доноров в секторе здравоохранения в стране. Если другие доноры не предоставляют такой тип поддержки, зарплаты должны быть не более чем на 20% выше по сравнению с аналогичными должностями, финансируемыми правительством, а доплаты должны составлять не более 20% от базовой зарплаты²;
8. Здесь нет фактического или предполагаемого конфликта интересов между персоналом, вносящим рекомендации относительно размера окладов, доплат и премий, и персоналом, получающим такие выплаты;
9. Платежи осуществляются непосредственно конкретному персоналу (с обоснованием выбора), а не выделяются в премиальный фонд;
10. Обязательство правительства все в большей степени распоряжаться средствами, предоставленными в бюджете, с учетом ситуации в стране и этапа перехода.
11. Если применяются положения раздела 3 об особых случаях, к заявке на грант следует приложить их подробное описание.

Дополнительно:

- Требования № 1 и 2 должны отображаться в форме заявки **плана действий в рамках кампании**
- **Соответствующий документ, в котором изложены существующие уровни норм/зарплат/суточных** (например, национальный план или политика, директивы по вознаграждениям в сфере общественных услуг/здравоохранения) прилагается к заявке (см. требование № 4);
- **Требование № 5** должно быть отображено в **протоколе собрания национального Координационного форума** (МКК, ККСЗ или аналогичного органа);
- **Требование № 6** подтверждается **письменно** Министром здравоохранения и прилагается к заявке (для заявок со сроком подачи 3 мая 2017), либо подписью соответствующей

секции в **форме для подачи заявки** (для заявок, у которых срок подачи назначен на 8 сентября 2017 и для всех последующих заявок)

Информация по **остальным требованиям представлена в бюджете**, по шаблону бюджета Гави (более подробно - см. шаблон бюджета)..

Для **одобрения заявок на УСЗ** надлежащая информация должна быть включена в Обоснование поддержки программы (ОПП) и операционный бюджет.

4.2 Дополнительные требования по категории управления программой

С целью минимизации риска и достижения взаимопонимания с государственными органами, применяются следующие **условия**.

- Предоставляются и, при необходимости, обсуждаются с Гави РЗ с указанием конкретных ролей и ответственности по должностям, на которые запрашивается финансирование Гави.
- МЗ и другие государственные органы обязуются сохранять и финансировать эти должности по прошествии определенного времени (предлагается не более трех лет); в случае привлечения специалистов со стороны (консультантов) МОЗ и другие государственные органы обязуются заменить их штатными, причем в течение некоторого времени штатные и привлеченные специалисты будут работать параллельно.
- Привлеченные специалисты прикомандировываются к группе соответствующего профиля (например, РПИ) и подчиняются старшему по должности в этой группе (например, руководителю РПИ).
- Характеристика нанимаемого работника согласовывается с соответствующей должностной инструкцией и обеспечивает устранение дефицита квалификации.
- Соответствующие характеристикам сотрудники подбираются и утверждаются руководителем группы и руководством МЗ согласно прозрачной и задокументированной процедуре найма; в случае высокого риска Гави сохраняет за собой право надзора за процессом найма, при этом на каждом этапе применяется требование отсутствия возражений со стороны Гави.

Для **одобрения заявок на поддержку УСЗ** надлежащая информация должна быть включена в Обоснование поддержки программы (ОПП) и операционный бюджет. Подробности доводятся до стран по отдельности.

4.3 Дополнительные требования по схемам компенсации затрат

В **бюджете** в части финансовой поддержки необходимо отразить следующие **условия**.

- Должно быть приведено документальное обоснование командировочных, суточных и других схем компенсации затрат (например, по командировкам внутри страны и за рубежом) в форме утвержденных на государственном уровне (например, Министерством финансов, администрацией государственной службы или другим компетентным органом) ставок.
- Не допускается включение в схему компенсации затрат никаких сумм, выходящих за рамки обоснованных. Например, компенсируются фактические затраты на проезд наиболее экономичным средством транспорта, дополнительные вознаграждения

включаться не должны. Затраты должны соответствовать рыночному уровню в соответствующей стране.

- Если питание или жилье предоставляются принимающей стороной, суточные или командировочные должны быть уменьшены на соответствующую сумму.

5. Определение терминов

Оклады (и заработная плата): Вознаграждения для сотрудников, нанятых на новые должности в рамках финансируемых Гави программ, или для сотрудников, финансируемых в рамках предыдущего гранта. Это либо финансирование совместно с правительством, либо полное финансирование программы из бюджета Гави.

Доплаты к зарплатам: Финансовое вознаграждение для сотрудников, выполняющих дополнительные обязанности, имеющих большую нагрузку или работающих в сложных, труднодоступных районах.

Премии: Форма вознаграждения для добровольцев, ОГО и работников здравоохранения, которые официально не наняты. Премии могут быть основаны на показателях эффективности работников здравоохранения с целью достижения определенных результатов, связанных с измеримыми показателями эффективности, особенно в районах с низким уровнем охвата.

Привлеченные внештатные сотрудники: Вознаграждение для внештатных сотрудников (например, индивидуальных консультантов), которых правительство нанимает непосредственно или через локальных посредников (при условии внедрения в соответствующую команду и подчинения руководителю команды, в которой они работают).

Суточные/надбавки: Механизм возмещения ежедневных расходов помимо тех, которые включены в оплату согласно занимаемой должности (например, расходы на посещение учебных занятий, семинаров и совещаний для работников здравоохранения).