



Системы здравоохранения

Доклад Секретариата

ВВЕДЕНИЕ

1. Без увеличения инвестиций в системы здравоохранения и повышения эффективности этих инвестиций невозможно достичь национальных целей в области здравоохранения или международно согласованных целей развития, относящихся к охране здоровья, в том числе целей, содержащихся в Декларации тысячелетия. После обсуждения этой темы Исполнительным комитетом на Сто семнадцатой сессии¹ важность систем здравоохранения как элемента глобальной повестки дня в области здравоохранения и в плане ответных шагов ВОЗ получила отражение в Одиннадцатой общей программе работы (2006-2015 гг.) и в Проекте среднесрочного стратегического плана на 2008-2013 годы. В настоящем докладе обобщаются задачи, стоящие перед государствами-членами, которые пытаются укрепить системы здравоохранения, и дан обзор основных стратегических вопросов, которыми будут определяться более эффективные ответные меры со стороны ВОЗ.

Задачи, стоящие перед системами здравоохранения

2. В условиях острой конкуренции за ресурсы министрам здравоохранения приходится решать многочисленные задачи и удовлетворять конкурирующие потребности. Стремясь повысить эффективность и отдачу от денежных средств, они также должны изыскивать пути обеспечения более справедливого доступа к медицинской помощи и более справедливых результатов ее оказания. От них требуют обеспечения эффективности, гарантированного качества и безопасности услуг и реагирования провайдеров здравоохранения на потребности пациентов. Они должны обеспечивать обслуживание во время чрезвычайных здравоохранительных ситуаций, равно как и обычную медицинскую помощь. Прогресс на одном из направлений, например в сдерживании расходов государственного сектора, нередко может оборачиваться компромиссом в другой области, например в улучшении показателей удержания персонала за счет повышения оплаты труда.

3. Системы здравоохранения нацелены на достижение более качественных результатов при оказании медицинской помощи. Во многих странах происходит увеличение

¹ См. документ ЕВ117/2006/REC/2, протокол шестого заседания.

национальных бюджетных ассигнований на здравоохранение, а в странах с низкими и средними уровнями доходов - и ресурсов, поступающих от внешних доноров. Во второй группе стран значительная доля дополнительных инвестиций сосредоточена на конкретных болезнях или состояниях здоровья без уделения должного внимания средствам обслуживания и достижения результатов. В то же время, благодаря росту политической поддержки расширения доступа к медицинской помощи и лечению при СПИДе акцентируются такие давние проблемы, как логистика, закупки и укомплектование кадров. Кроме того, растущий спрос на лечение в течение всей жизни высвечивает необходимость защиты от катастрофических медицинских расходов.

4. Все более широкое признание получает тот факт, что "увеличение масштабов деятельности" не сводится к одному росту расходов на здравоохранение. Министры здравоохранения также ведут поиск возможностей для достижения больших результатов с помощью имеющихся ресурсов. Они изыскивают новаторские пути использования энергии общин, неправительственных организаций и частного сектора. Они признают, что польза от реформ для бедных не гарантирована, если только их не спланировать тщательным образом, руководствуясь этой целью. Кроме того, успех будет ограниченным, если не задействовать усилия других секторов для достижения более качественных здравоохранительных результатов.

5. Проблемы, стоящие перед системами здравоохранения, не являются статичными. Государствам-членам необходимо реагировать на изменения на многих направлениях. Характер заболеваний, оказания медицинской помощи и лечения изменяется. Системы управления оказанием постоянной индивидуальной помощи отличаются от систем, необходимых для периодического лечения острых заболеваний. Системы здравоохранения и их способность выявлять вспышки и реагировать на них составляют основу реагирования стран на угрозы новых болезней. Внедрение новых лекарственных средств, вакцин и технологий влияет на укомплектование штатов, подготовку кадров, финансирование и роль различных провайдеров медицинского обслуживания. Изменения в государственной политике и администрации - в особенности децентрализация - ставят перед местными органами власти новые задачи и могут привести к коренному изменению роли центральных министерств. Общественность большинства стран не соглашается более на пассивную роль и требует расширения своего участия в управлении службами здравоохранения, включая пути обеспечения подотчетности органов здравоохранения за свою работу. Партнеры по развитию также влияют на системы здравоохранения, поддерживая такие глобальные здравоохранительные партнерства, как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Всемирный альянс по вакцинам и вакцинации, и принимая меры к повышению предсказуемости помощи, что в идеале облегчает обеспечение финансирования долгосрочных повторяющихся расходов на заработную плату или лекарственные средства, спасающие человеческие жизни.

Стратегическая повестка дня в области укрепления систем здравоохранения

6. Перед ВОЗ стоят те же задачи, что и перед государствами-членами, например обоснование повышения эффективности инвестиций в системы здравоохранения в условиях конкуренции за источники финансирования; установление более качественных

функциональных связей между программами, призванными добиться конкретных здравоохранительных результатов, и программами, посвященными системам здравоохранения, и обеспечение способности Организации реагировать на текущие проблемы и выявлять будущие проблемы и, возможно, более эффективного использования своих ресурсов.

7. В процессе выработки консенсуса на всех уровнях Организации¹ подчеркивалось значение роли ВОЗ применительно к системам здравоохранения. Проект среднесрочного стратегического плана в числе других документов акцентирует внимание на необходимых шагах. Не упуская из виду технических аспектов², в стратегии укрепления систем здравоохранения будет сделан больший упор на возможностях повышения эффективности поддержки государств-членов со стороны ВОЗ. Стратегические вопросы сгруппированы по четырем основным рубрикам: определение составных элементов систем здравоохранения, улучшение рабочего взаимодействия между системами здравоохранения и здравоохранительными программами, повышение эффективности роли ВОЗ на страновом уровне, а также системы здравоохранения и международные усилия.

8. **Четкое определение составных элементов.** Необходимо общее понимание того, что представляет собой система здравоохранения и как ее укрепляют. Берясь за укрепление систем, необходимо определить присутствующие проблемы, основания для инвестиций, их назначение и результаты, а также средства мониторинга изменений. Можно выделить ряд "составных элементов", из которых складывается система, а именно: финансирование, лидерство и управление (рациональное управление), информация и знания, медицинские продукты и технологии, кадры здравоохранения и предоставление услуг.

9. Составные элементы служат трем целям. Они позволяют определять основные потребности системы здравоохранения, ее возможности в плане, например финансирование здравоохранения. Они позволяют определять приоритеты ВОЗ, например направленность усилий Организации в области финансирования здравоохранения. Делая зримой структуру функций системы здравоохранения, они служат инструментом выявления и устранения пробелов в поддержке со стороны ВОЗ, например необходимости повышения скоординированности ответных мероприятий в связи с потребностью в инвестициях в инфраструктуру и технологии здравоохранения.

10. Хотя составные элементы являются полезным инструментом уточнения основных функций, стоящие перед странами задачи требуют более комплексного реагирования, предполагающего учет взаимозависимости каждой части системы здравоохранения.

¹ См. документ EB117/INF.DOC./2, пункт 9.

² Всемирный банк придерживается аналогичного курса в отношении своей новой стратегии в секторе здравоохранения, в рамках которой значительное внимание будет сосредоточено на необходимых процессах, процедурах и стимулах повышения эффективности кредитования банком в здравоохранении.

11. **Системы здравоохранения и программы в области здравоохранения: повышение эффективности рабочих отношений.** Сильной стороной ВОЗ является ее причастность ко всем аспектам охраны здоровья и систем здравоохранения. Однако ее поддержка может разделяться на изолированно предоставляемые рекомендации по конкретным состояниям здоровья (которые не могут во всех случаях учитывать вопросы систем или предоставления услуг) и на рекомендации по конкретным аспектам систем здравоохранения. Хотя оба эти направления деятельности могут быть плодотворно объединены, задача состоит в разработке более систематического и устойчивого подхода, соответствующего в большей степени потребностям государств-членов.

12. В ряде случаев были установлены продуктивные отношения, позволившие объединить знания по "программам" и "системам", в частности начата работа в масштабах всей Организации, стимулируемая ее участием в Целевой группе по укреплению систем здравоохранения, входящей в состав Всемирного альянса по вакцинам и вакцинации. Другим примером является план в области лечения, обучения и удержания кадров, увязывающий усилия систем по укомплектованию кадров служб здравоохранения с улучшением доступа к медицинской помощи и лечению в связи со СПИДом.

13. Другими элементами, которые можно было включить в стратегические ответные мероприятия, являются обеспечение базовой "грамотности" в отношении систем здравоохранения - знакомства с вопросами систем здравоохранения - всего технического персонала; использование текущей работы для повышения методологической согласованности всех программ в таких областях, как калькуляция программных затрат; создание в масштабах всей Организации профессиональной сети экспертов по системам здравоохранения и определение таких областей, как политика финансирования здравоохранения, которыми невозможно адекватно заниматься в рамках каждой программы в отдельности. В этой связи нацеленным на достижение результатов программам как на глобальном, так и на страновом уровнях легче привлекать внебюджетные ресурсы. Таким образом, специалисты по системам здравоохранения должны, в свою очередь, быть лучше подготовлены, для того чтобы выступать в роли консультантов. Тем не менее, существуют области, где общий подход к обслуживанию, например постоянному оказанию персональной помощи лицам с хроническими болезнями, может стимулировать работу в связи с несколькими различными состояниями.

14. **Выполнение более эффективной роли на страновом уровне.** Страны, находящиеся на различных стадиях развития, ожидают от Организации различных форм поддержки их усилий по совершенствованию систем здравоохранения. Некоторые из них заинтересованы, в первую очередь, в обмене идеями и опытом по основным аспектам политики (например, по вопросам миграции работников здравоохранения); или в более широкой международной огласке важных внутренних проблем (например, вопросы безопасности пациентов или здоровья коренного населения); или в установлении норм и стандартов для измерения результатов деятельности. Другие страны стремятся к более непосредственному вовлечению ВОЗ в формулирование общей политики и развитие систем здравоохранения, о чем свидетельствуют страновые стратегии сотрудничества ВОЗ. Эта область требует улучшений в первую очередь. И наконец, все страны ожидают

от ВОЗ обмена опытом по различным аспектам проведения реформы, например финансированию здравоохранения.

15. Более эффективные ответные меры со стороны ВОЗ могли бы включать четыре элемента. Во-первых, необходимо совершенствовать потенциал для диагностирования, выявления и коррекции **сдерживающих факторов в системах здравоохранения**, не подходя при этом к анализу с позиций отдельно взятых программ. Во-вторых, ВОЗ следует стремиться к расширению своего присутствия в процессе выработки правительствами **секторальных мер политики и стратегий**, к чему должны быть причастны все уровни Организации. В-третьих, следует направить усилия на **укрепление национального потенциала в области анализа политики** и управления. И наконец, отслеживание тенденций, характеризующих **результаты деятельности систем здравоохранения**, должно быть ориентировано на принятие решений на национальном уровне.

16. **Системы здравоохранения и международная повестка дня.** ВОЗ также воздействует в трех основных областях на подходы других партнеров - агентств по вопросам развития, правительств-доноров и других международных учреждений - к решению проблем систем здравоохранения. Во-первых, это ее работа по генерированию таких **глобальных общественных продуктов**, как концепции, методы и показатели измерения систем здравоохранения; суммирование и распространение информации о том, "что работает и почему", и разработка сценариев на будущее. Ко второй области относятся ее усилия по развитию **международных систем, влияющих на состояние здоровья**, которые включают системы и сети выявления и реагирования на вспышки болезней и чрезвычайные ситуации, и воздействие на формы оказания иностранной помощи в части воздействия на системы здравоохранения. Третья область - это непосредственное взаимодействие с международными партнерами по вопросам **оказания ими поддержки в укреплении систем здравоохранения** через глобальные здравоохранительные партнерства, крупные филантропические фонды, Всемирный банк, региональные банки развития, двусторонние учреждения, неправительственные организации и субъекты частного сектора.

Последующие шаги

17. Благодаря процессу консультаций уже сформулирован ряд вопросов, затрагивающих Организацию. К ним относятся вопросы о возможных путях использования планирования и составления бюджетов для совершенствования сотрудничества между различными программами; об укомплектовании штатами систем здравоохранения и финансировании этих систем, в частности вопрос о том, как добиться нужного баланса между ориентированностью на индивидуальные компоненты системы здравоохранения и необходимостью финансирования и кадрового обеспечения более комплексных усилий по общему развитию систем здравоохранения. За последние два года создано несколько партнерств, конкретно занимающихся системами здравоохранения, в том числе Глобальный альянс по кадрам здравоохранения и Система измерения показателей здоровья. Их целью является обеспечение заметности важных вопросов систем здравоохранения и ресурсов для их решения, обеспечение форума для диалога

заинтересованных сторон и максимизация ресурсов ВОЗ за счет сотрудничества с партнерами, хотя последним требуются ясность в отношении распределения обязанностей в Организации и особое внимание к координации на страновом уровне.

18. Процесс консультаций по вопросам укрепления систем здравоохранения будет продолжен как внутри Организации, так и с партнерами. Важное значение имеет содействие развитию комплексной первичной медико-санитарной помощи в качестве практического подхода к укреплению систем здравоохранения. Таким образом, этот процесс будет включать роль первичной медико-санитарной помощи в развитии потенциала систем здравоохранения и в обеспечении справедливого, приемлемого в ценовом отношении и устойчивого доступа к основной помощи. Одним из результатов явится проект стратегии, которым Организация будет руководствоваться в будущей работе в области укрепления систем здравоохранения. Учитывая значение этого предмета для государств-членов, в 2007 г. будет продолжена разработка комплексного подхода с позиций первичной медико-санитарной помощи к укреплению систем здравоохранения.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

19. Исполнительному комитету предлагается принять этот доклад к сведению.

= = =