

## *Вступительное слово Генерального директора*

### ИЗМЕНЕНИЕ И ОБНОВЛЕНИЕ

Этот бюджет является первым бюджетом ВОЗ на двадцать первое столетие и первым бюджетом, подготовленным новой администрацией. Он является важнейшей вехой в процессе трансформации, происходящей в ВОЗ.

В бюджете содержится первая иллюстрация того, как вопросы, на которых я особо остановилась во время Ассамблеи здравоохранения в мае 1998 г., трансформируются в методологию определения нами наших целей, того, как мы организуем нашу деятельность в штаб-квартире и как мы выделяем ресурсы. Все они стали основными компонентами *стратегической структуры* ВОЗ.

Здесь мы видим, *как осуществляется эта работа*.

- Мы изменили *организационную структуру* в штаб-квартире, с тем чтобы она в большей степени отражала то, чем мы занимаемся. После того, как мы уделили основное внимание структурным преобразованиям в штаб-квартире, в настоящее время, исходя из необходимости продолжать процесс реорганизации, мы занимаемся вопросами региональных и страновых бюро.
- Мы сделали первые шаги на пути *реорганизации бюджета* и перераспределения средств в пользу тех направлений, которые нам хочется особо выделить в предстоящем двухгодичном периоде.
- Мы признали тот факт, что изменение бюджета нельзя производить изолированно, – оно требует рассмотрения всего *процесса руководства*, посредством которого ВОЗ составляет планы и осуществляет мониторинг эффективности своей деятельности.

Когда в июле 1998 г. пришло новое руководство, работа по составлению программного бюджета на 2000-2001 гг. была почти завершена.

Вместе с представителями старшего руководства в Кабинете я столкнулась с дилеммой: попытаться произвести изменения в структуре и ориентации бюджета до окончательного срока выхода его из печати в конце ноября с последующим представлением его на рассмотрение сессии Исполнительного комитета в январе или позволить тому процессу подготовки бюджета, который был уже начат, идти дальше.

Кабинет выступил в поддержку изменений. Альтернативный подход означал бы неспособность отразить новые приоритеты в планах расходования средств ВОЗ в последующие четыре года, что привело бы к понижению эффективности внедрения новой организационной структуры и, не в последнюю очередь, способствовало бы отсутствию гласности, что возникает в результате несоответствия между бюджетом и организационной структурой. Несмотря на огромный объем работы, который был с этим связан, мы полагали это необходимым.

В представлении пересмотренного бюджета Пятьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения сделан еще один шаг вперед в отношении изменений и стратегических ориентиров в соответствии с точкой зрения Исполнительного комитета, выраженной в январе 1999 года.

- С одобрения Исполкома региональные программы в настоящее время представляются в соответствии с той же самой структурой, что и программы в штаб-квартире.
- Мы внесли дальнейшие уточнения в формулировки по результатам, ожидаемым в 2000-2001 гг., с тем чтобы сделать их более измеримыми.
- Ответы на другие пожелания Исполкома представлены в отдельном информационном документе<sup>1</sup>.

Работа над бюджетом будет продолжаться до начала следующего двухгодичного периода в январе 2000 года. Мы должны продолжать добиваться большей сплоченности и единства цели в рамках всей Организации, с тем чтобы те же самые широкие приоритеты отражались на всех уровнях: в штаб-квартире, в региональных бюро и в бюро в странах. К январю мы будем располагать четкими показателями, с помощью которых будем оценивать результаты программной деятельности в 2000-2001 гг.

Представляя этот бюджет, я предлагаю государствам-членам разделить ответственность за способность ВОЗ осуществлять деятельность в соответствии со своими очень широкими полномочиями. Нам брошен серьезный вызов. Когда я в январе 1999 г. сообщила Исполкому о том, что регулярный бюджет ВОЗ за последнее десятилетие сократился более чем на 20% в реальном исчислении, этот факт был признан, но наблюдалось также некоторое различие мнений в отношении оптимального способа вычисления этой процентной доли. Однако не было сомнений в том, что бюджет на 1998-1999 гг. по сравнению с предшествующим бюджетом представлял нулевой номинальный рост и некоторые государства-члены рассматривали вопрос о сохранении этой политики в 2000-2001 гг. И нет сомнений в том, что нулевой номинальный рост будет означать реальное сокращение в том, что мы предлагаем сделать в этом бюджете.

По моему мнению, если эта политика будет продолжаться, она не будет служить интересам государств – членов ВОЗ. Мы не можем допустить дальнейшего разрушения нашей базы ресурсов. Мы будем по-прежнему стремиться к эффективности – этот бюджет однозначно свидетельствует об этом. Мы располагаем четко сформулированной стратегией, которую мы предложим поддержать нашим государствам-членам. Для обеспечения основ **реальных достижений** в будущем от наших партнеров потребуются **реальные инвестиции** сейчас.

ВОЗ провела кампанию по полной ликвидации оспы. Это дало экономию миру в размере 2 млрд. долл. США за счет устранения ежегодных расходов на иммунизацию. Если мы сумеем провести заключительный этап полной ликвидации полиомиелита, мы сэкономим еще 1,5 млрд. долл. США. Сюда не включена экономия средств, которой мы можем добиться, если сумеем обратить вспять малярию, сократить бремя туберкулеза и добиться прогресса в поисках вакцины против ВИЧ/СПИДа.

Мы создаем глобальное общественное благо. Мир тратит около 2,3 млрд. долл. США на медико-санитарную помощь. Эта цифра, согласно оценкам, значительно возрастет в ближайшие десятилетия во всех странах. База знаний, опытных и научных данных ВОЗ может оказывать непосредственное воздействие на эффективность этих инвестиций, особенно с учетом того, что в настоящее время многие страны осуществляют комплексную реформу своих систем здравоохранения. В то же

<sup>1</sup> Документ A52/INF.DOC./2

самое время многие страны вынуждены жить с двойным бременем болезней: продолжающиеся потери, вызванные инфекционными болезнями, и возрастающие эпидемии неинфекционных болезней. ВОЗ может произвести действительные изменения в области оказания помощи странам по решению этих проблем.

## БЮДЖЕТ ДЛЯ НОВОЙ ВОЗ

### ВЗАИМОСВЯЗЬ СТРАТЕГИИ И СТРУКТУРЫ

В прошлые годы бюджет для всех уровней ВОЗ «строился» с учетом одних и тех же шести разделов ассигнований, 19 основных программ и 52 конкретных программ. В настоящее время это все изменилось, поскольку мы идем по пути приведения в соответствие категорий бюджета со стратегией и организационной структурой ВОЗ.

В штаб-квартире существующие программы были сгруппированы в девять кластеров. За трехмесячный период эти кластеры разработали свою внутреннюю структуру, преобразовав 52 программы в 35 департаментов. В настоящее время эти департаменты созданы, причем каждый имеет свой собственный перечень задач, которые способствуют выполнению общей миссии и достижению целей данного кластера. В бюджете эти департаменты представлены в качестве *направлений деятельности*.

Бюджет для штаб-квартиры в настоящее время четко ориентирован на кластеры. В результате появился более четкий и «открытый» документ, который показывает, как будут расходоваться средства и кто отвечает за выполнение задач в каждом кластере.

Со времени проведения сессии Исполнительного комитета в январе 1999 г. регионы также осуществляют деятельность по разработке новых структур. Они не являются зеркальными отображениями структуры штаб-квартиры в связи с различием в их масштабах и приоритетах, но, тем не менее, в них есть много общего. Работа в этом направлении продолжается, но в настоящее время, используя структуру девяти кластеров, мы можем показать бюджеты региональных бюро.

### ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ

Когда мы приступили к изменению бюджета, нам сразу стало очевидно, что будет недостаточно просто изменить категории – преобразовать старые отделы вместе с их персоналом и средствами в новые группировки. Если мы действительно хотим добиться перемен, то мы должны изменить распределение денежных средств в соответствии с нашими новыми приоритетами.

В идеальном случае мы могли бы добиться этого, проведя учет средств, поступающих из всех источников. Однако в условиях имеющегося ограниченного времени и больших трудностей представления реальных данных о внебюджетном финансировании при работе с донорами мы вынуждены были сосредоточить наши усилия на средствах регулярного бюджета и экономии средств.

К настоящему времени мы изменили ассигнование средств в основном в штаб-квартире. Однако по мере того как мы будем продолжать процесс структурных изменений в региональных бюро, их средства также будут постепенно перераспределены в соответствии с приоритетами в указанных направлениях.

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ

Кабинет работал над тем, чтобы сосредоточить усилия ВОЗ на тех направлениях, которые я представила Ассамблее здравоохранения в мае 1998 г. Рассмотрев фактические данные и изучив проблемы государств-членов и наших партнеров, он согласился с тем, чтобы в следующем двухгодичном периоде уделить повышенное внимание ряду аспектов деятельности ВОЗ.

В конце 1998 г. – второго года нынешнего двухгодичного периода – Кабинет занимается вопросами болезненного процесса выявления ряда «идущих к своему окончанию» видов деятельности, таким образом освобождая ресурсы для осуществления наших новых приоритетов. Наибольшая часть этих ресурсов была получена за счет повышения эффективности руководства и управления – это направление деятельности сохранится в бюджете на предстоящий двухгодичный период.

В настоящее время в каждом кластере существует четкий перечень приоритетов. Эти приоритеты, соответствующие принципам достижения здоровья для всех, представлены ниже. Однако важно помнить о том, что эти направления представляют собой стратегические приоритеты для ВОЗ в целом, независимо от конкретной структуры на каждом уровне. Многие предлагаемые виды деятельности по своему характеру взаимосвязаны с рядом кластеров.

### *Инфекционные болезни*

От инфекционных болезней, согласно оценкам, ежегодно погибают 17 миллионов человек. Это бремя продолжает оставаться основным препятствием на пути социального и экономического прогресса и приносит неприемлемые страдания людям, которые и без того живут в неблагоприятных условиях. Основное направление деятельности ВОЗ в следующем двухгодичном периоде будет заключаться в уменьшении, благодаря глобальным партнерским отношениям, негативных последствий заболевания малярией и туберкулезом и в обеспечении своего вклада в международные усилия по полной ликвидации полиомиелита. Этот Кластер будет также принимать активное участие в деятельности всех кластеров ВОЗ по борьбе с эпидемией ВИЧ/СПИДа.

Кроме того, ВОЗ сосредоточит усилия на укреплении глобальных систем мониторинга проблем здравоохранения, имеющих международное значение с точки зрения общественного здравоохранения, а также на создании национальных систем эпиднадзора, которые позволят предпринимать эффективные меры в ответ на возникновение эпидемий.

### *Неинфекционные болезни*

На неинфекционные болезни приходится почти половина случаев смерти во всем мире, и их количество возрастает. Основная задача будет заключаться в разработке и проверке действенности стратегий профилактики, которые будут касаться нескольких основных связанных с образом жизни болезней благодаря наличию у них общих факторов риска. Основное внимание будет уделяться онкологическим и сердечно-сосудистым болезням, а также содействию международным инвестициям для борьбы с табакокурением.

### *Устойчивое развитие и здоровая окружающая среда*

ВОЗ обеспокоена бедностью, которая является основной причиной и одновременно следствием плохого состояния здоровья. Планируемая деятельность будет сосредоточена на содействии тому, чтобы совершенствование систем здравоохранения, а

также доступ к высококачественным службам здравоохранения могли способствовать уменьшению бедности в глобальных масштабах; и на разработке и пропаганде политики и практики в области здравоохранения и в других секторах экономики, которые оказывают влияние на здоровье и благосостояние бедных людей. В рамках более широких императив устойчивого развития Организация будет продолжать изучение связей между окружающей средой, здоровьем и процессом глобализации.

#### *Системы здравоохранения и здоровье населения*

ВОЗ стремится оказывать содействие комплексному подходу к решению вопросов медико-санитарной помощи. В течение следующего двухгодичного периода деятельность будет особенно сосредоточена на обеспечении высококачественным медико-санитарным обслуживанием детей, подростков и женщин в соответствии с рекомендациями Каирской и Пекинской конференций<sup>1</sup>. Будет сделан новый акцент на расширении роли ВОЗ в международной деятельности, осуществляемой в ответ на глобальную эпидемию ВИЧ/СПИДа. Кроме того, ВОЗ будет укреплять свой потенциал для оказания помощи в развитии тех систем управления и поддержки, которые имеют наиболее важное значение для поддержания основных служб здравоохранения.

#### *Фактические данные и информация для определения политики*

Это направление деятельности отвечает существующей во всем мире потребности в более систематичном и базирующемся на фактических данных подходе к вопросам разработки и оценки политики. Изначальный акцент в этой деятельности будет сделан на разработке методов, инструментов и стандартов, необходимых для сбора фактических данных в целях проведения анализа политики здравоохранения, и на составлении баз данных, которые позволят производить сопоставление фактических данных и делать прогнозы на будущее. Особое внимание будет уделяться разработке надежных методов изучения последствий применения различных подходов к решению вопросов финансирования медико-санитарной помощи.

#### *Технология здравоохранения и фармацевтические препараты*

Основополагающим принципом остается обеспечение доступа к основным лекарственным средствам всех групп населения во всех странах. ВОЗ стремится оказывать влияние на разработку, производство, качество, стоимость и распределение технологий здравоохранения и лекарственных средств такими путями, которые позитивно воздействуют на здоровье людей. На следующий двухгодичный период были определены два основных направления деятельности первостепенной важности.

Во-первых, в области клинической технологии особое внимание будет уделяться вопросам обеспечения безопасности, качества и эффективности с точки зрения затрат на продукты крови и службы переливания крови. Во-вторых, мы будем уделять особое внимание вопросам расширения роли ВОЗ в области иммунизации и, прежде всего, усилиям по ликвидации полиомиелита.

#### *Социальные изменения и охрана психического здоровья*

ВОЗ будет уделять больше внимания последствиям для здоровья социальных изменений и глобальных демографических тенденций. Случаи инвалидности, связанные с такими психическими заболеваниями, как депрессия, шизофрения и другие нейropsychиатрические расстройства, в своей совокупности составляют 12,5% глобального бремени болезней. В течение следующего двухгодичного периода особое

---

<sup>1</sup> Международная конференция по вопросам народонаселения и развития, Каир, 1994 г. Четвертая конференция по положению женщин, Пекин, 1995 г.

внимание будет уделяться вопросам охраны психического здоровья. Деятельность будет сосредоточена на содействии укреплению психического здоровья, предупреждению и раннему лечению основных психических и неврологических расстройств, а также соответствующему лечению и психосоциальной реабилитации людей с такими расстройствами.

#### *Внешние сношения и руководящие органы*

ВОЗ не может работать в одиночку: ей необходимо стать лидером и установить связь с другими организациями для осуществления своей основной лидирующей роли в международном здравоохранении. Основная задача и первостепенное направление деятельности в следующем двухгодичном периоде будут заключаться в оживлении отношений с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в соответствии с особенно сильными сторонами деятельности ВОЗ и возникающими приоритетами в области глобального здравоохранения, а также в разработке новых механизмов установления и поддержания партнерских отношений с неправительственными организациями и частным сектором.

#### *Общее руководство*

ВОЗ приступила к коренному преобразованию руководства и административных вспомогательных функций. Первостепенное внимание будет по-прежнему уделяться вопросам реформы руководства с постановкой общей цели сокращения административных расходов и повышения эффективности в вопросах оказания поддержки техническим кластерам и департаментам, регионам и странам.

## ПРОЕКТЫ КАБИНЕТА

Основное нововведение в направлении нашей деятельности заключалось в преобразовании нескольких видов нашей деятельности в проекты. Цель этих проектов заключается в достижении оперативной наглядности и достижении результатов в отдельных областях, имеющих решающее значение для глобального здравоохранения. Они представляют собой новый путь для обеспечения единства цели в рамках всей Организации. Они предусматривают осуществление деятельности в тесном партнерстве с сетью национальных и международных организаций. Они способствуют реализации идеи постановки общих для Организации задач и результатов.

В настоящее время полным ходом идет работа по двум проектам.

- **Проект «Обращение вспять распространения малярии»** будет способствовать значительному сокращению бремени заболеваний, связанных с малярией, в результате улучшения доступа бедных людей к широкому кругу эффективных противомалярийных мероприятий. Это будет обеспечено посредством расширения возможностей национальных секторов здравоохранения и других секторов, связанных с гуманитарным развитием, для того чтобы реагировать на потребности бедных людей. Проект «Обращение вспять распространения малярии», в котором основное внимание уделяется содействию повышению эффективности действий, предпринимаемых другими группами внутри и вне ВОЗ, будет служить в качестве опытного проекта в интересах акселерации действий по совершенствованию общественного здравоохранения в более широких рамках в более бедных регионах мира.
- **Инициатива по освобождению от табачной зависимости** будет обеспечивать глобальное лидерство и содействовать мобилизации национальных и

международных усилий по предупреждению и сокращению табакокурения. Она будет сосредоточена на оказании глобальной поддержки основанной на фактических данных политики борьбы с табачной зависимостью, создании новых и укрепленных партнерских отношений, необходимых для осуществления действий, повышению осознания необходимости заниматься вопросами табачной зависимости на всех уровнях общества и на скорейшем осуществлении национальной и глобальной политик.

- В ноябре 1998 г. мы объявили о третьей инициативе – ***Партнерстве в интересах развития сектора здравоохранения***. Этот проект приведет к появлению новой концепции развития сектора здравоохранения с помощью ВОЗ. В его рамках будут изучены пути более согласованного осуществления деятельности в штаб-квартире, региональных и страновых бюро по предоставлению рекомендаций и поддержки странам, оказанию технической помощи в более широком политическом и экономическом контексте и к выходу за рамки традиционных программных границ. Во взаимодействии с широким кругом партнеров этот проект обеспечит практическую и концептуальную основу для оказания ВОЗ более решающего влияния на ориентацию международных дискуссий на секторальные подходы к вопросам развития здравоохранения.

## ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ОБЛАСТИ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

### ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГУЛЯРНОГО БЮДЖЕТА

Я приняла решение представить этот бюджет на основе нулевого реального роста регулярного бюджета. Мы не можем допустить эрозии нашей основной базы ресурсов, а именно это и произойдет в случае принятия любого другого уровня, ниже нулевого реального роста. Я также серьезно рассматриваю, учитывая наши значительные потребности, вопрос о позитивном реальном росте, но я считаю, что на данном этапе это приведет к возникновению разногласий между государствами-членами в то время, когда для обновления и оживления нашей Организации необходимо единство. В бюджет мы включили дополнительный раздел, первоначально представленный Исполкому, в котором отдельно указано предполагаемое увеличение ресурсов, возникшее в результате использования принципа нулевого реального роста, в 2000-2001 гг.

### ВНЕБЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

В этом году на Всемирной ассамблее здравоохранения я заявила о том, что не должно быть двух ВОЗ: одна - финансируемая из регулярного бюджета и другая - финансируемая из внебюджетных средств. Настоящий бюджет продвигает нас на шаг ближе к одной Организации в том смысле, что ожидаемые результаты на 2000-2001 гг. основаны на совокупных поступлениях из регулярного бюджета и планируемых внебюджетных ресурсов.

Мы по-прежнему находимся на самом раннем этапе более точной оценки наших внебюджетных поступлений и разработки новых направлений работы с донорами, с тем чтобы сделать возможным долгосрочное планирование. Цифры по внебюджетным ресурсам, представленные в этом бюджете, таким образом, представляют собой цели, к достижению которых мы стремимся, а не фактические обязательства по добровольным взносам.

Этот подход отличается от предыдущих бюджетов, в которых цифры основывались на том, что было известно во время подготовки бюджета. В результате указанные суммы, как правило, были ниже реальных поступлений и не являлись полным отражением бюджетных ресурсов.

В противоположность этому суммы, указанные в данном бюджете, показывают, что необходимо для осуществления того, что мы наметили. Я считаю, что реформа ВОЗ может привести к появлению новых источников добровольного финансирования, которые будут способствовать достижению наших общих целей, но это станет возможно лишь в случае нашего тесного сотрудничества с донорским сообществом для достижения наших целей в области финансирования.

## КУЛЬМИНАЦИОННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОСНОВНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

- ❑ Перемещение средств регулярного бюджета в Африканский регион и в меньшей степени в Европу.
- ❑ Перемещение средств регулярного бюджета как из штаб-квартиры, так и из региональных бюро на уровень стран.
- ❑ Постановка цели: добиться роста внебюджетного финансирования до уровня, составляющего приблизительно 19%.
- ❑ В штаб-квартире в следующем двухгодичном периоде удвоить расходы из всех источников финансирования на неинфекционные болезни; бюджет, предназначенный для Кластера фактических данных и информации для определения политики, увеличить на 44%; расходы на инфекционные болезни увеличить на 37%.
- ❑ В региональных бюро бюджет, предназначенный для ведения комплексной борьбы с болезнями, увеличить на 29%.
- ❑ Руководство приблизить к техническим департаментам. Сократить управленческие и административные расходы как в штаб-квартире, так и в региональных бюро.
- ❑ В новом представлении документа по бюджету отразить организационную структуру; сделать акцент на гласности и подотчетности.

## ОЦЕНКА НАШИХ ДОСТИЖЕНИЙ

Первые шаги в процессе стратегического планирования заключались в разъяснении и изложении концепции и ценностей ВОЗ, определении миссий и целей отдельных кластеров и регионов, определении приоритетов на следующий двухгодичный период и в осуществлении начального этапа выделения соответствующих ресурсов.

В этом документе поставлены конкретные среднесрочные цели для каждого направления деятельности. В большинстве случаев время, необходимое для достижения этих целей, выходит за рамки бюджетного периода. Таким образом, для обеспечения непосредственного измерения эффективности нашей деятельности в плане фактических достижений на каждый затраченный доллар мы попросили руководителей в штаб-квартире и в региональных бюро определить результаты, ожидаемые к концу двухгодичного бюджетного периода.



Это именно то направление, в котором требуется осуществление большего объема работы. Поскольку мы уточняем наши планы, нам необходимо быть гораздо более точными в определении того, чего мы хотим достичь. Нам необходимо быть реалистичными и обеспечить тесную связь между ожидаемыми результатами и имеющимися для их достижения ресурсами. Нам необходимо внести полную ясность в то, каким образом мы будем измерять результаты и каким образом мы будем действовать в случае, если наши ожидания не реализуются. Нет никакого смысла в проведении мониторинга эффективности, если он не имеет реальных последствий и не ведет к конкретным действиям.

Проведение оценки эффективности деятельности отдельных кластеров и департаментов, а также различных уровней Организации лишь частично показывает положение дел. Нам также необходимо разработать более систематизированные подходы к мониторингу эффективности деятельности ВОЗ в целом в отношении достижения наших наиболее важных общих целей. Нам необходимо ввести такие «точки отсчета», которые можно легко измерить и сообщить об этом. Они должны служить оповещению нас и наших партнеров о том, движемся ли мы в правильном направлении и действительно ли мы как организация добиваемся изменений.

Гро Харлем Брутланд

Доктор медицины,  
Магистр общественного здравоохранения  
Генеральный директор

Женева, март 1999 г.