



Реформа ВОЗ

Реформа управления: обеспечение большей предсказуемости финансирования ВОЗ

Доклад Секретариата

ОБЗОР

1. Новый трехэтапный механизм финансирования программного бюджета позволит повысить предсказуемость финансирования ВОЗ. Расстановка приоритетов на первом этапе останется прерогативой государств-членов и будет осуществляться через руководящие органы; новаторский второй этап позволит собрать вместе государства-члены и *всех* государственных и негосударственных доноров ВОЗ в рамках совместного процесса объявления взносов. Прозрачность, которая будет обеспечена в рамках открытого процесса объявления взносов, позволит более тесно увязать ответственность за расстановку приоритетов и ответственность за их обеспечение адекватными ресурсами. Прозрачность процесса объявления взносов также позволит снизить любое ненужное влияние со стороны крупнейших доноров на общую расстановку приоритетов. В свою очередь третий этап, который заключается в мониторинге и отчетности по результатам и нехватке ресурсов, будет представлять собой новую платформу, которая позволит укрепить систему отчетности.

ОБОСНОВАНИЕ

2. Система управления ВОЗ, ориентированная на конкретные результаты, предусматривает сводный единый бюджет, который включает все источники финансирования, в том числе добровольные и начисленные взносы. Зависимость от добровольного финансирования, на которое приходится 75% от общей суммы поступлений, создает два взаимосвязанных комплекса проблем.

3. Во-первых, зависимость от добровольных взносов иногда приводит к перекосам между приоритетами, согласованными всеми государствами-членами, и имеющимися ресурсами на их финансирование. Программы, в которых заинтересованы доноры, как правило, профинансированы хорошо, однако другие - несмотря на то, что они входят в согласованный комплекс приоритетных задач, - обеспечены ресурсами на

недостаточном уровне. Жесткое целевое выделение средств ограничивает возможность устранения этого перекоса.

4. Второй комплекс проблем обусловлен, по сути, непредсказуемым характером добровольных средств. Обычно на начало исполнения программного бюджета обеспечивается только около 50% средств. Это отрицательно сказывается на способности Секретариата эффективно планировать свою работу, в результате чего неравномерный поток ресурсов отрицательно сказывается на эффективности работы по осуществлению. Кроме того, нехватка предсказуемых поступлений неблагоприятно сказывается на системе регулирования рабочих контрактов сотрудников, в случае которой исключительно важное значение приобретает именно среднесрочное и долгосрочное планирование.

5. Одним из способов решения первого комплекса проблем является более гибкое финансирование посредством увеличения начисленных взносов. Однако в нынешних экономических условиях, хотя такое увеличение было бы желательным, сделать это в краткосрочной перспективе вряд ли удастся. В этой связи нужен альтернативный подход.

6. Данное предложение в основном нацелено на решение проблемы предсказуемости. В сочетании с более жесткой расстановкой приоритетов, позволяющей привести целевое выделение средств в более полное соответствие с целями Организации, оно фактически предлагает один из способов урегулирования обоих комплексов проблем, поскольку повышение предсказуемости позволяет обеспечить более полное соответствие ресурсов установленным приоритетам и повысить эффективность планирования.

ПРИНЦИПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА

7. Подход к финансированию будет регулироваться следующими принципами:

(a) Государства-члены, через руководящие органы ВОЗ, будут нести ответственность за работу с Секретариатом в целях определения соответствующего комплекса приоритетов Организации до проведения процесса взятия обязательств.

(b) Потребности ВОЗ в финансовых средствах на начальном этапе исполнения программного бюджета и в ходе осуществления будут определяться на основе сводного и единого бюджета, подкрепленного реальными прогнозами в области поступлений и расходов.

(c) Желательным результатом будет оставаться повышение доли "гибких" средств в рамках конкретного добровольного финансирования. Однако в ходе процесса объявления взносов будет учитываться политика и практика всех доноров, что обеспечит их стратегический вклад в работу ВОЗ, независимо от того, являются ли их взносы "гибкими" или целевыми.

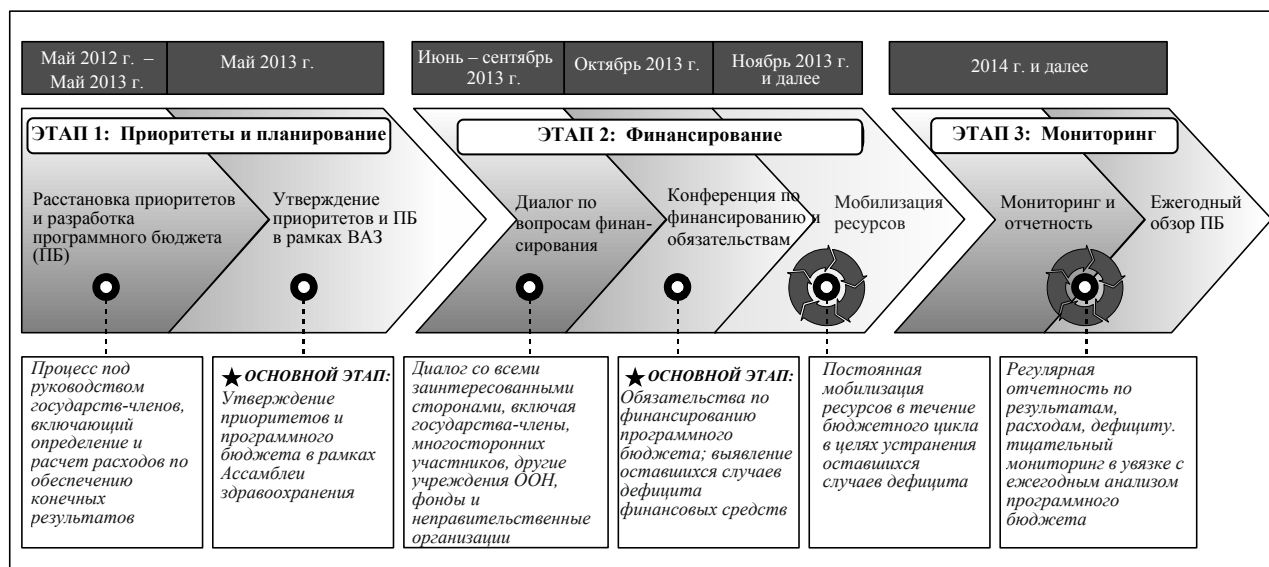
ЦЕЛЬ

8. Общая цель этого компонента программы реформы - обеспечить более полное соответствие между приоритетами ВОЗ и имеющимися ресурсами на их финансирование. В более конкретном плане на начало 2014 г. и последующие плановые периоды до 70% поступлений ВОЗ должны носить предсказуемый характер. Этот уровень предсказуемости, рассчитанный на основе более реалистичного бюджета, должен привести к повышению качества и эффективности оперативного планирования. Это предложение также обеспечивает более тесную увязку ответственности за расстановку приоритетов с ответственностью за обеспечение их адекватного финансирования.

ПОДХОД

9. Трехэтапный циклический процесс - расстановка приоритетов и планирование; финансирование и мобилизация ресурсов; мониторинг и отчетность - иллюстрируется на следующей диаграмме.

Обзор механизма предсказуемого финансирования



Этап 1: Приоритеты и планы

10. Процесс расстановки приоритетов начинается после сессии Исполнительного комитета в январе 2012 года. Решения по критериям расстановки приоритетов будут затем использованы в качестве основы для разработки общей программы работы и следующего программного бюджета на плановый период, начинающийся с 2014 года. В этом процессе будут участвовать региональные комитеты, Комитет Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам и сам Исполнительный

комитет до официального утверждения следующего программного бюджета Всемирной ассамблеей здравоохранения в мае 2013 года.

11. Более подробная информация о процессе расстановки приоритетов и сроках разработки общей программы работы и программного бюджета содержится в документе EB130/5 Add.1.

Этап 2: Финансирование

12. Этап финансирования состоит из трех компонентов: диалог с донорами после утверждения программного бюджета Ассамблеей здравоохранения, конференция по объявлению взносов; и последующая мобилизация ресурсов.

13. Основным событием на этом этапе является конференция по объявлению взносов, которая будет созываться под руководством Председателя Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам. Первое такое совещание состоится в последнем квартале 2013 г. с целью заручиться обязательствами по финансированию программного бюджета, исполнение которого начнется в 2014 году. Это совещание предполагает необходимость тщательной подготовки, включая интенсивный диалог - в период с мая по ноябрь - с государствами-членами и другими основными донорами, с тем чтобы начать работу по выяснению предварительных финансовых обязательств на период действия программного бюджета.

14. Сама конференция по объявлению взносов будет открыта для участия всех государств-членов, независимо от того, предоставляют они добровольные средства или нет. В случае стран-доноров будут приглашены представители министерств здравоохранения и других министерств, которые финансируют добровольные взносы, а также представители всех других негосударственных источников финансирования ВОЗ. Будет приветствоваться также участие неправительственных организаций, которые находятся в официальных отношениях с ВОЗ, независимо от того, предоставляют они средства или нет.

15. Базовым исходным документом будет являться программный бюджет. Донорам будет предложено взять обязательства на период действия программного бюджета или, в случае некоторых доноров, на часть более длительных периодов действия рамочных соглашений, рассчитанных на несколько лет. Хотя "гибкое" финансирование остается идеальным вариантом, все же конкретные обязательства - там, где они будут приняты, - будут увязываться с соответствующими стратегическими целями. Для обеспечения максимального финансирования общей программы на этом этапе никакие допущения относительно распределения начисленных взносов делаться не будут.

16. Основная особенность этого подхода заключается в том, что взносы - как целевые, так и необусловленные - делаются публично. В этой связи государства-члены и другие участники могут видеть, до какой степени обеспечиваются финансовыми средствами различные разделы согласованной общей программы. Этот процесс регулируется не столько Секретариатом, сколько государствами-членами; при этом будет поощряться диалог между различными донорами.

17. Следует надеяться, что этот процесс позволит повысить объем "гибких" финансовых средств, однако его основная цель заключается не в этом. Те доноры, которые в состоянии предоставить конкретные финансовые средства, смогут взять на себя обязательства по финансированию соответствующих результатов на глобальном, региональном или страновом уровнях на основе, в случае необходимости, подробного описания соответствующего проекта (обычное проектное предложение). При этом признается, что доноры могут выбрать вариант соответствующего сочетания различных видов финансирования.

18. С учетом различий в бюджетных циклах доноров, периодичности выделения ассигнований и финансовом положении правительств устранить все факторы неопределенности в этом вопросе невозможно. Вместе с тем, цель в данном случае заключается в повышении предсказуемости для планирования на период действия программного бюджета.

19. Результатом совещания по объявлению взносов будет соответствующий план финансирования, в котором взносы будут увязаны с конкретными статьями программного бюджета и который будет представлен на Сто тридцать четвертой сессии Исполкома в январе 2014 года. В этом плане будут также определены оставшиеся случаи дефицита финансовых средств. После этого начнется реализация последнего компонента этого этапа финансирования - осуществление деятельности по мобилизации целевых ресурсов, необходимых для устранения оставшегося дефицита. Секретариат продолжит работу по мобилизации ресурсов в ходе всего цикла программного бюджета в порядке устранения таких случаев дефицита в качестве части постоянной работы по взаимодействию с донорами и партнерами.

Этап 3: Мониторинг и отчетность

20. Предлагаемый подход в случае третьего этапа обеспечивает прозрачность в том плане, каким образом государственные и негосударственные доноры финансируют общую программу ВОЗ. Он также обеспечивает в равной степени новую платформу отчетности по полученным ресурсам (мониторинг соблюдения донорами своих обязательств) и достигнутым результатам (отдача от совместного финансирования).

21. Своевременная и часто обновляемая информация о поступлениях, обязательствах и оставшихся случаях дефицита в разбивке по источникам финансирования, донорам и намеченным результатам и отдаче будет доводиться до сведения общественности в онлайн-режиме в специальном разделе веб-сайта ВОЗ. Доклады будут разрабатываться следующим образом:

- (a) Отчетность будет производиться в соответствии с одним и тем же циклическим процессом, изложенным выше. На Сто тридцать четвертой сессии Исполкома в январе 2014 г. ему будет представлен доклад о результатах совещания по объявлению взносов, в котором будут указаны взносы и оставшиеся случаи дефицита финансовых ресурсов на остальные компоненты программного бюджета.

(b) В мае 2014 г. можно будет представить доклад о полученных средствах, невыполненных обязательствах, оставшихся случаях дефицита ресурсов и предварительных расходах. Этот доклад будет уточнен в январе 2015 года. К маю 2015 г., по прошествии одного года, будет представлен доклад, содержащий данные о поступлениях, невыполненных обязательствах и дефиците, расходах и первоначальных результатах, полученных по прошествии одного года работы (в момент проведения среднесрочного обзора в порядке продолжения двухлетнего цикла исполнения программного бюджета).

(c) Совещание по объявлению взносов на финансирование программного бюджета на 2016-2017 гг. состоится в третьем квартале 2015 года.

(d) В январе 2016 г. на момент закрытия финансовых отчетов будут известны масштабы любого непокрытого дефицита, а также степень соответствия приоритетов объему финансовых средств, обеспеченных в рамках этого нового процесса. В мае 2016 г. эта информация будет дополнена оценкой результатов, полученных за двухгодичный период.

(e) Оценка эффективности этого подхода и извлеченных уроков будет произведена в начале 2016 г. и представлена на Шестьдесят девятой сессии Ассамблеи здравоохранения в мае 2016 г. для рассмотрения и выработки дальнейших рекомендаций.

= = =