



Устойчивое финансирование: целесообразность механизма пополнения ресурсов, включая варианты для рассмотрения

Доклад Генерального директора

ВВЕДЕНИЕ

1. Семьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в решении об устойчивом финансировании¹ приняла рекомендации Рабочей группы государств-членов по устойчивому финансированию, содержащиеся в дополнении 2 к докладу Рабочей группы семьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения². В рамках рекомендаций Секретариату было предложено «изучить в консультации с государствами-членами и с учетом Механизма взаимодействия с негосударственными структурами целесообразность применения механизма пополнения ресурсов для дальнейшего расширения базы финансирования; и представить семьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения через 152-ю сессию Исполнительного комитета и тридцать седьмое совещание Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам в январе 2023 г. доклад, который включал бы соответствующие варианты для рассмотрения государствами-членами» (пункт 39(f) дополнения 2 доклада Рабочей группы).

2. Во исполнение данного поручения Секретариат рассмотрел целесообразность применения механизма пополнения ресурсов ВОЗ в соответствии с принципами, изложенными Рабочей группой по устойчивому финансированию. Он провел консультации с государствами-членами в рамках работы Гибкой целевой группы государств-членов по усилению управления бюджетом, программами и финансами ВОЗ и провел сравнительный анализ нескольких механизмов пополнения ресурсами, применяемых глобальными учреждениями здравоохранения и другими структурами.

3. В настоящем докладе излагаются вопросы, рассмотренные Секретариатом, и его предложения в отношении основных элементов потенциального механизма пополнения ресурсов ВОЗ.

¹ Решение WHA75(8) (2022 г.).

² См. документ A75/9.

ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ПОПОЛНЕНИЯ РЕСУРСОВ ВОЗ

4. В рекомендациях Рабочей группы по устойчивому финансированию приводится комплекс из шести руководящих принципов, которыми следует руководствоваться при создании механизма пополнения ресурсов ВОЗ. Согласно рекомендациям, в основе любого механизма пополнения ресурсов и соответствующих правил процедуры должны лежать следующие принципы:

- (i) определяющая роль государств-членов, утверждение Всемирной ассамблеей здравоохранения и открытость для участия всех доноров, соблюдающих положения Механизма взаимодействия с негосударственными структурами;
- (ii) учет как потребностей ВОЗ в гибком финансировании, так и необходимости обеспечивать подотчетность доноров в отношении достигаемых результатов перед уполномочившими их сторонами;
- (iii) обеспечение эффективности и недопущение конкуренции за ресурсы между различными звеньями ВОЗ;
- (iv) соответствие установленным потребностям ВОЗ, утвержденным ее руководящими органами, и ориентация на приоритетное обеспечение финансовых потребностей всех компонентов базового бюджета;
- (v) согласованность с глобальной архитектурой здравоохранения и недопущение конкуренции с другими глобальными структурами;
- (vi) согласованность с резолюциями и решениями Ассамблеи здравоохранения.

5. В разделах ниже анализируется вопрос о целесообразности разработки механизма пополнения ресурсов, отвечающего каждому из этих шести принципов.

Принцип 1. Определяющая роль государств-членов, утверждение Всемирной ассамблеей здравоохранения и открытость для участия всех доноров, соблюдающих положения Механизма взаимодействия с негосударственными структурами

6. Традиционно наиболее эффективным способом обеспечить успех кампании по пополнению ресурсов является применение многосекторальных подходов к привлечению средств. Для этого организация, желающая пополнить ресурсы, должна взаимодействовать с неправительственными организациями, структурами частного сектора, благотворительными фондами и академическими учреждениями, а также суверенными донорами. При этом в ходе кампании ВОЗ по пополнению ресурсов все мероприятия с участием негосударственных субъектов должны также осуществляться в соответствии с принципами и процедурами, предусмотренными Механизмом

взаимодействия с негосударственными структурами¹. Это позволит и далее защищать деятельность ВОЗ от потенциальных рисков, таких как конфликты интересов и злоупотребление влиянием.

Принцип 2. Учет как потребностей ВОЗ в гибком финансировании, так и необходимости обеспечивать подотчетность доноров в отношении достигаемых результатов перед уполномочившими их сторонами

7. Конечные цели решения Ассамблеи здравоохранения об устойчивом финансировании, а также механизма пополнения ресурсов ВОЗ заключаются в дальнейшем расширении базы финансирования и повышении доли устойчивого, предсказуемого и гибкого финансирования Организации. Секретариат ожидает, что заранее объявленные взносы на пополнение ресурсов позволят увеличить объем гибкого и рассчитанного на несколько лет финансирования.

8. Секретариат твердо намерен усиливать подотчетность, повышать прозрачность и отчетываться о достигаемых результатах. Чтобы помочь государствам-членам и негосударственным структурам демонстрировать результативность и экономическую эффективность программной деятельности, осуществляемой за счет взносов в механизм пополнения ресурсов ВОЗ, Секретариат намерен в процессе консультаций с государствами-членами разработать специальную модель, учитывающую механизмы обеспечения подотчетности ВОЗ и адаптированную к особенностям механизма пополнения ресурсов.

9. Дополнительная информация по этому вопросу будет изложена в подготовленном Секретариатом плане осуществления реформы² и докладе Гибкой целевой группы государств-членов по усилению управления бюджетом, программами и финансами ВОЗ³.

Принцип 3. Обеспечение эффективности и недопущение конкуренции за ресурсы между различными звеньями ВОЗ

10. Все задачи по обеспечению устойчивого финансирования ВОЗ, в том числе касающиеся возможного применения механизма пополнения ресурсов ВОЗ, продиктованы стремлением повысить качество финансирования всей Организации и тем самым добиться максимальной результативности работы и как можно более рационального использования ресурсов.

11. Более стабильное финансирование позволит ВОЗ развивать успехи, достигнутые в деле повышения эффективности. Как отметил ранее бывший председатель Независимого консультативного надзорного комитета экспертов в своем выступлении перед Рабочей группой по устойчивому финансированию, нынешняя финансовая модель ВОЗ является

¹ См. резолюцию WHA69.10 (2016 г.).

² Документ EB152/34.

³ Документ EB152/33.

сама по себе крайне неэффективной¹. Примерами этого являются расходы на обработку значительного числа небольших грантов и непредсказуемость финансовых поступлений, которые лишь отчасти согласованы с задачами Организации. Текущая модель провоцирует внутреннюю конкуренцию внутри департаментов и регионов ВОЗ. Увеличение объема устойчивого финансирования ВОЗ, в свою очередь, ослабит внутреннюю конкуренцию.

12. В своих рекомендациях Рабочая группа по устойчивому финансированию призвала обеспечить максимально возможную гибкость всех финансовых поступлений в базовый сегмент бюджета ВОЗ. Доноры, заявляющие о выделении финансирования механизму пополнения ресурсов ВОЗ, будут иметь возможность поддержать этот призыв и продемонстрировать его важность, не оговаривая выделение собственных взносов какими-либо условиями.

13. Как свидетельствует опыт использования других механизмов пополнения ресурсов, уменьшение числа целевых взносов и увеличение объема взносов на пополнение ресурсов создает целый ряд возможностей для повышения эффективности внутри организации, а это косвенным образом способствует экономии расходов, усиливая тем самым положительную динамику.

Принцип 4. Соответствие установленным потребностям ВОЗ, утвержденным ее руководящими органами, и ориентация на приоритетное обеспечение финансовых потребностей всех компонентов базового бюджета

14. Параметры финансирования механизма пополнения ресурсов ВОЗ будут установлены в пределах согласованной доли программного бюджета в соответствии с финансовыми потребностями ВОЗ как ведущего и направляющего органа многосторонней системы по вопросам глобального здравоохранения. Эти потребности должны быть тщательно проанализированы, отражены в общей программе работы и связанных с ней программных бюджетах, определены в сметных расчетах и утверждены руководящими органами ВОЗ. Это позволит государствам-членам определять как программные приоритеты Организации, так и ее финансовые потребности.

15. Механизм пополнения ресурсов ВОЗ может стать источником добровольных взносов для той части базового сегмента бюджета Организации, которая не финансируется за счет обязательных взносов. Взносы на пополнение ресурсов будут обеспечивать работу страновых бюро, региональных бюро и штаб-квартиры в рамках всех стратегических приоритетов, а также выполнение вспомогательных функций. Таким образом, верхние предельные значения финансирования за счет пополнения ресурсов будут определяться параметрами общей программы работы и связанных с ней программных бюджетов.

¹ См. доклад о втором совещании Рабочей группы по устойчивому финансированию в документе EB/WGSF/2/6.

Принцип 5. Согласованность с глобальной архитектурой здравоохранения и недопущение конкуренции с другими глобальными структурами

16. Секретариат будет прилагать усилия к тому, чтобы временный цикл пополнения ресурсов, в частности последовательность основных мероприятий кампании, таких как объявление о ее начале и проведение конференции по пополнению ресурсов, был согласован с другими глобальными организациями сферы здравоохранения, планирующими осуществлять пополнение ресурсов в аналогичные сроки. Поскольку государствам-членам предстоит определить техническую стратегию работы механизма пополнения ресурсов, им будет принадлежать ведущая роль в согласовании сроков таким образом, чтобы все глобальные структуры, работающие в сфере здравоохранения, могли добиваться оптимальных результатов.

17. Секретариат может также побуждать глобальных партнеров по здравоохранению расширять существующие механизмы сотрудничества и по мере необходимости и в соответствующих случаях создавать новые механизмы в пересекающихся между собой актуальных технических областях, содействуя дальнейшему повышению согласованности.

Принцип 6. Согласованность с резолюциями и решениями Ассамблеи здравоохранения

18. По итогам предварительного анализа Секретариат не выявил никаких ранее принятых решений или резолюций руководящих органов ВОЗ, которые имели бы значение для потенциального механизма пополнения ресурсов ВОЗ. В прошлом термин «пополнение» упоминался исключительно в конкретных случаях в контексте борьбы с полиовирусом и болезнью, вызванной вирусом Эбола, а также работы Резервного фонда для чрезвычайных ситуаций. Таким образом, механизм пополнения ресурсов ВОЗ не будет противоречить резолюциям и решениям руководящих органов ВОЗ, а также ее нормативно-правовой основе.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

19. Мероприятия по пополнению ресурсов представляют собой многомесячные непрерывные политические кампании, которые направлены на достижение финансовой цели, позволяющей выполнить ряд программных задач. Циклы пополнения ресурсов различаются между собой по продолжительности и регулярности, при этом внеочередные циклы пополнения проводятся в зависимости от конкретных обстоятельств и отличаются определенной непредсказуемостью. Многие крупные организации, использующие модель пополнения ресурсов, такие как Альянс по вакцинам GAVI, Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Всемирный банк, предпочитают регулярные трех-, четырех- или пятилетние циклы пополнения, соответствующие срокам осуществления программной стратегии, которая служит основой для планового освоения средств, поступающих в виде финансовых взносов.

20. С учетом поставленной цели по обеспечению устойчивого финансирования ВОЗ для механизма пополнения ресурсов ВОЗ может быть выбран регулярно повторяющийся краткосрочный цикл (два года в соответствии со сроком действия программных бюджетов) или регулярно повторяющийся более длительный цикл (пять или шесть лет в соответствии со сроком выполнения общей программы работы).

21. Секретариат предлагает увязать цикл пополнения ресурсов ВОЗ со сроками реализации общей программы работы (пять–шесть лет), что позволит привлекать финансирование сразу для всего базового бюджета ВОЗ и обеспечивать подотчетность каждые два года в рамках механизма программного бюджета. Более короткий цикл нецелесообразен, поскольку это заставит ВОЗ работать в режиме непрерывного пополнения ресурсов и ограничит возможности для планирования. Использование взносов, предоставленных на пополнение ресурсов, может быть начато в рамках выполнения Четырнадцатой общей программы работы.

22. Секретариату предстоит по отдельности управлять тремя процессами, каждый из которых в равной степени влияет на успех механизма пополнения ресурсов: (i) разработка программно-технической стратегии, лежащей в основе всех мероприятий по пополнению ресурсов; (ii) определение общих параметров финансирования, необходимого для достижения всех технических целей; и (iii) организация и проведение самой кампании по пополнению ресурсов.

23. В заключение с учетом оценки потенциальной целесообразности механизма пополнения ресурсов ВОЗ Секретариат считает возможным создание в ВОЗ механизма пополнения ресурсов, который будет отвечать каждому из шести принципов, изложенных в рекомендациях Рабочей группы по устойчивому финансированию, принятых семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения в решении WHA75(8) (2022 г.).

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

24. Исполнительному комитету предлагается принять доклад к сведению и в ходе обсуждений представить дополнительные руководящие указания, в частности о том: (i) следует ли перейти к созданию механизма пополнения ресурсов ВОЗ; и если да, то (ii) следует ли для обеспечения предсказуемости финансирования в более длительной перспективе увязать техническую стратегию механизма пополнения ресурсов с общей программой работы; и (iii) следует ли определять общие параметры финансирования в рамках механизма пополнения ресурсов исходя из базового сегмента бюджета общей программы работы за вычетом утвержденных обязательных взносов.

= = =