



Реформа ВОЗ

Доклад о ходе осуществления реформы

Доклад Генерального директора

1. В настоящем докладе приведены сводные данные о прогрессе, достигнутом в деле реформирования ВОЗ со времени представления доклада на шестьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения¹. В нем содержится последняя информация о ходе работы в каждой из трех широких областей реформы (программы и установление приоритетов; стратегическое руководство; управление)²; рассматриваются проблемы, препятствующие осуществлению реформы, и описываются шаги, предпринимаемые Секретариатом для повышения качества планирования, осуществления и мониторинга деятельности по реформированию в контексте второго этапа оценки реформы.

Реформа программ

2. В мае 2013 года шестьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения утвердила двенадцатую общую программу работы на 2014–2019 годы (резолюция WHA66.1) и впервые утвердила бюджет программ в полном объеме (резолюция WHA66.2). Целью реформы программ является улучшение медико-санитарных результатов, а в ее основе лежит утвержденный государствами-членами комплекс приоритетов глобального здравоохранения.

3. В двенадцатой общей программе работы предусмотрена новая цепочка результатов для ВОЗ с согласованными конкретными конечными результатами, индикаторами и целями, которые позволят продемонстрировать вклад ВОЗ в процесс

¹ См. краткий отчет о третьем заседании Комитета А Шестьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, раздел 3 (документ WHA66/2013/REC/3).

² Вопросы, связанные с реформой, включены в предварительные повестки дня двадцатого заседания Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, Сто тридцать пятой сессии Исполнительного комитета и текущей сессии Ассамблеи здравоохранения. Более подробная информация приведена в соответствующих документах (указания на эти документы содержатся в тексте доклада).

улучшения здоровья населения. Главной мерой успеха этого направления реформы станет прогресс в достижении указанных медико-санитарных результатов.

4. Программный бюджет на 2014–2015 годы является основным инструментом институциональной подотчетности и транспарентности. Он будет способствовать согласованию деятельности на всех трех уровнях ВОЗ и поможет государствам-членам осуществлять контроль над всем спектром ресурсов Организации, из всех источников, необходимых для содействия в достижении согласованных программных результатов.

РЕФОРМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА

5. За время, прошедшее с мая 2013 года, появились новые способы оказания государствам-членам содействия при подготовке и участии в работе руководящих органов, в том числе: справочники для новых членов Исполнительного комитета; электронный доступ через систему WebEx к совещаниям руководящих органов; доступ к документам со смартфонов с использованием двухмерного штрихового кода. Предварительные краткие отчеты и стенографические отчеты теперь выпускаются только в электронном виде. Все документы сессий Ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета с 1948 по 2013 год были отсканированы и внесены в Институциональный репозиторий для обмена информацией, который в настоящее время содержит 16 350 цифровых файлов на всех официальных языках.

6. По итогам обсуждений на Сто тридцать третьей и Сто тридцать четвертой сессиях Исполнительного комитета, неофициальных консультаций с государствами-членами и негосударственными структурами, а также дополнительной неофициальной консультации с государствами-членами Секретариат разработал механизм взаимодействия с негосударственными структурами¹. Государства-члены поддержали регистрацию негосударственных структур; повышение эффективности процедур должной проверки; совершенствование управления рисками, включая конфликты интересов; повышение транспарентности в отношении взаимодействия с негосударственными структурами. Секретариат работает по всем этим направлениям.

7. В соответствии с решением EB132(10) был учрежден внутренний объединенный комитет по партнерствам на базе ВОЗ, который провел три заседания. Он утвердил собственный круг ведения, начал разрабатывать общие условия размещения на базе ВОЗ и назначил членов подкомитета, призванного предложить руководящие принципы для координации региональной и страновой деятельности таких партнерств с аналогичной деятельностью в рамках программ ВОЗ.

8. В течение всего 2013 года вносились предложения об упорядочении национальной отчетности, в том числе связанные с гармонизацией платформ, единым ежегодным опросником, определением минимального набора данных и другими путями снижения требований к государствам-членам. Исполнительный комитет на своей Сто тридцать четвертой сессии поддержал подход, предусматривающий

¹ Документ A67/6, Механизм взаимодействия с негосударственными структурами.

рассмотрение вопроса о национальной отчетности в контексте стратегии управления информацией в ВОЗ и с учетом дальнейших консультаций с государствами-членами¹.

9. В целях повышения прозрачности и улучшения коммуникации между глобальным и региональным уровнями доклады региональных комитетов теперь представляются в Исполнительный комитет. Содержание этих докладов свидетельствует о разном уровне проработки и обсуждений, и потребуются дополнительные указания для того, чтобы доклады способствовали как повышению согласованности действий региональных и глобальных руководящих органов, так и принятию стратегических решений.

10. Процесс согласования предварительных повесток дня совещаний руководящих органов ВОЗ развивается. Правила процедуры глобальных и региональных руководящих органов были гармонизированы в части, касающейся процедур выдвижения кандидатур региональных директоров, рассмотрения полномочий и участия наблюдателей.

11. Несмотря на достигнутые успехи, в целом реформа на этом направлении продвигается медленнее, чем в других областях. Государства-члены еще не достигли консенсуса в отношении дальнейших действий по ряду вопросов, таких, как принятие стратегических решений на совещаниях руководящих органов и взаимодействие ВОЗ с негосударственными структурами².

12. В 2013 году не удалось существенно сократить число пунктов повестки дня и проектов резолюций на заседаниях руководящих органов. По сравнению с 2012 годом число пунктов повестки дня, предсессионных документов и страниц документации выросло. Государства-члены еще не согласовали механизмы упорядочения работы в целях повышения эффективности принятия стратегических решений. Отмечается улучшение дисциплины с точки зрения числа и длительности выступлений государств-членов, что способствует значительному повышению эффективности заседаний руководящих органов.

РЕФОРМА УПРАВЛЕНИЯ

Поддержка государств-членов

13. Во второй половине 2013 года Секретариат провел обзор структуры и функционирования внутренних сетей, в частности сетей по категориям и программным областям, которые призваны согласовывать и координировать работу над цепочкой результатов на всех трех уровнях Организации и придавать тематическую связность деятельности по разработке стратегии, планированию и мониторингу. Ведется работа по укреплению этих сетей в целях повышения эффективности их деятельности,

¹ См. решение EB134(3) и краткий отчет о пятом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EB134/2014/REC/2).

² См. документ A67/6.

мониторинга выполнения Программного бюджета на 2014–2015 годы и бюджетного планирования на следующий двухгодичный период.

14. Реформирование ВОЗ на страновом уровне, особенно в части, касающейся управления, обсуждалось как на региональных форумах, так и на седьмом глобальном совещании руководителей бюро ВОЗ в странах, районах и территориях (Женева, ноябрь 2013 г.); была выражена поддержка комплексу мер, направленных на осуществление реформы на уровне стран. Эти действия имеют три приоритета: укрепление роли ВОЗ как организатора и координатора на страновом уровне; согласование процессов планирования и выделения ресурсов с приоритетами для сотрудничества с ВОЗ на страновом уровне; и решение кадровых проблем на уровне стран.

Кадровые ресурсы

15. Исполнительный комитет на своей Сто тридцать четвертой сессии принял к сведению пересмотренную кадровую стратегию¹. В рамках реформирования кадровой системы уже приняты следующие меры: внесены изменения в Правила о персонале, в частности в отношении непрерывных контрактов; создана новая программа развития управленческих кадров; разработана и внедрена платформа электронного обучения e-Learning; согласованы процессы отбора кандидатов для заполнения долгосрочных должностей категории специалистов и высшего руководства; проводятся мероприятия по обеспечению кадровой преемственности перед уходом сотрудников на пенсию. Реформирование кадровой системы будет проводиться в 2014–2015 годах на приоритетной основе.

Финансирование и распределение ресурсов

16. При подготовке Программного бюджета на 2014–2015 годы использовалась новая система результатов ВОЗ.

17. В соответствии с решением WHA66(8) был начат диалог о финансировании, в рамках которого в июне и ноябре 2013 года были проведены совещания. Был достигнут значительный прогресс в достижении целей реформы (повышение согласованности, предсказуемости, гибкости и транспарентности финансирования ВОЗ), в результате чего предоставленное государствами-членами и партнерами и прогнозируемое финансирование составило около 85% Программного бюджета на 2014–2015 годы. Работа над устранением дефицита финансовых средств ведется параллельно с мероприятиями по дальнейшему укреплению согласованного подхода к мобилизации и управлению ресурсами в масштабах всей Организации, которые

¹ См. документ EB134/INF./2 и краткий отчет об одиннадцатом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии, раздел 3 (документ EB134/2014/REC/2).

продолжаются в 2014 году¹. Внешняя оценка процесса диалога о финансировании также представлена на рассмотрение Ассамблеи здравоохранения².

18. Секретариат открыл посвященный программному бюджету веб-портал³, который должен стать транспарентным механизмом, позволяющим получать информацию о финансировании ВОЗ, а также инструментом обеспечения подотчетности и информирования о результатах и расходах.

19. В январе 2014 года Исполнительный комитет приветствовал предложения Генерального директора по выполнению рекомендаций исследования административно-управленческих расходов ВОЗ. Он принял к сведению вынесенную Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам на его девятнадцатой сессии рекомендацию о том, что Комитету следует в рамках процесса планирования Программного бюджета на 2016–2017 годы обеспечить создание механизма реалистичного и справедливого распределения расходов в зависимости от потребления услуг⁴. Пересмотренные предложения изложены в сопроводительном документе⁵.

20. В соответствии с решениями WHA66(9) и EB134(4) в тесном взаимодействии с государствами-членами и при поддержке рабочей группы под руководством Председателя Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам ведется работа над методикой стратегического распределения ресурсов⁶.

Подотчетность и транспарентность

21. В число механизмов обеспечения подотчетности в отношении результатов и ресурсов, совершенствования оценки эффективности работы и повышения транспарентности входят усовершенствованная система внутреннего контроля, общеорганизационный подход к управлению рисками и более эффективное регулирование конфликтов интересов.

22. Механизмы контроля и соблюдения требований на всех уровнях Организации были встроены в комплексную и всеобъемлющую систему внутреннего контроля⁷,

¹ Документ A67/7, Последующие действия в связи с диалогом о финансировании.

² Документ A67/8, Последующие действия в связи с диалогом о финансировании: независимая оценка.

³ <https://extranet.who.int/programmebudget/>.

⁴ См. документ EB134/11 и краткий отчет о шестом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EB134/2014/REC/2).

⁵ Документ A67/10, Финансирование административных и управленческих расходов.

⁶ Документ A67/9, Стратегическое распределение ресурсов.

⁷ Полный текст только на английском языке размещен на веб-сайте ВОЗ по адресу: http://www.who.int/about/who_reform/who-internal-control-framework.pdf

что обсуждалось в Исполнительном комитете в январе 2014 года¹. Система предусматривает процесс, благодаря которому руководители могут в достаточной степени быть уверены в том, что цели, связанные с оперативной деятельностью, отчетностью и соблюдением требований, будут достигнуты. Она не ограничивается финансовыми целями и контролем и охватывает программную деятельность, кадровые ресурсы, закупки, поездки и сохранение активов. В ней прописаны роли руководящих органов, сотрудников старшего уровня и других руководителей в осуществлении внутреннего контроля. Ведется дальнейшая работа по совершенствованию системы результатов и созданию сопутствующих инструментов.

23. В октябре 2013 года была учреждена новая Группа по соблюдению требований, управлению рисками и этике, которой предоставлен мандат на консультирование руководства и сотрудников по вопросам, связанным с выявлением, регулированием и контролем общеорганизационных рисков и случаев несоблюдения требований, а также на повышение уровня информированности в сфере этических норм. Работа Группы призвана обеспечить более целостный стратегический подход к управлению рисками в масштабе всей Организации.

Оценка

24. После утверждения Исполнительным комитетом политики в области оценки² и серии консультаций старшее руководство на всех трех уровнях Организации согласовало приоритизированный перечень программных оценок, которые ВОЗ поддержит или закажет в течение двухлетнего периода 2014–2015 годов; соответствующий план работ будет представлен Исполнительному комитету на его Сто тридцать пятой сессии в мае 2014 года³.

25. В апреле 2013 года появилась Глобальная сеть ВОЗ по оценке⁴, в которую вошли сотрудники Организации, ответственные за проведение оценок, интересующиеся этой темой или имеющие опыт и экспертные знания в этой области, и представляющие как страновой и региональный уровни, так и штаб-квартиру. Мандат Сети заключается в создании и поддержке механизма для институционализации и содействия оценке как средства повышения эффективности осуществления программ и ответственности за результаты на уровне получателей за счет наращивания потенциала, обмена информацией и накопленным опытом, а также планирования на основе фактических данных. На первом заседании Сети, состоявшемся в апреле 2013 года, были учреждены рабочие принципы и определен план работы. Под руководством единого координационного органа одиннадцать целевых групп дистанционно ведут работу, нацеленную на достижение согласованных промежуточных результатов. На ее втором

¹ См. краткий отчет о пятом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EB134/2014/REC/2).

² См. решение EB131(1) и документ EB131/2012/REC/1, Приложение 2.

³ Документ EB135/5, Оценка: ежегодный доклад.

⁴ См. документ EB134/38, пункты 2-5.

заседании в декабре 2013 года была достигнута договоренность в отношении приоритетных направлений работы Сети на двухлетний период 2014–2015 годов.

26. Результаты опроса сотрудников ВОЗ в масштабе всей Организации, проведенного Сетью в июле 2013 года, чтобы понять, насколько эффективной оказалась институционализация политики в области оценки, убедительно говорят в пользу разработки программы обучения сотрудников для совершенствования технических навыков в области оценки.

27. Были подготовлены контрольные перечни для анализа онлайн-реестра оценок, выполняемых в Организации¹. Результаты анализа способствовали завершению работы над практическим пособием по оценке², на основе которого будет создан инструмент электронного обучения e-Learning; кроме того, они легли в основу подхода к обеспечению качества в новой глобальной платформе реестра оценок. Отчеты по оценке теперь размещены в открытом доступе в Институциональном репозитории ВОЗ для обмена информацией.

Коммуникации

28. Среди 3500 заинтересованных сторон был проведен онлайн-опрос о восприятии ВОЗ³, результаты которого учитываются при формировании принципов коммуникации на тему реформы и в целом разрабатываемой в настоящее время общей стратегии ВОЗ в области коммуникации.

29. Около 800 сотрудников (из штаб-квартиры, всех региональных бюро и ряда страновых бюро) в 2013 году прошли подготовку по различным аспектам стратегической коммуникации. Подготовку в области коммуникаций в условиях риска и чрезвычайных ситуаций прошли 150 сотрудников из трех стран (Китай, Филиппины и Вьетнам) в Западно-тихоокеанском регионе; 120 сотрудников из двух стран (Индонезия и Тимор-Лешти) в Регионе Юго-Восточной Азии; 130 сотрудников из четырех стран (Египет, Марокко, Пакистан и Сомали) в Регионе Восточного Средиземноморья; 80 сотрудников из двух стран (Республика Молдова и Турция) в Европейском регионе; и 30 сотрудников (включая национальных координаторов по ММСП) из нескольких стран в Американском регионе. В 2013 году была создана Сеть специалистов по коммуникациям в условиях чрезвычайной ситуации, а ее члены в 2013 году направлялись во все эпицентры наиболее серьезных чрезвычайных ситуаций (3 балла по шкале международной системы реагирования на чрезвычайные ситуации). В общей сложности 50 сотрудников ВОЗ, «резервных» партнеров и консультантов в 2013 и 2014 годах прошли интенсивные 10-дневные курсы подготовки к работе в условиях чрезвычайной ситуации, и около половины из них впоследствии были направлены в Центрально-Африканскую Республику, Филиппины, Сирийскую

¹ <https://extranet.who.int/evaluationregistry/Report.aspx>

² Практическое пособие ВОЗ по оценке Женева: Всемирная организация здравоохранения, 2013 г.

³ http://www.who.int/about/who_reform/change_at_who/who_perception_survey/en/#.Ux3cW_IdV8E.

Арабскую Республику и на запад Африки в рамках действий ВОЗ по реагированию на вспышку лихорадки Эбола.

30. В 2013 году были предприняты активные усилия по расширению присутствия ВОЗ в социальных сетях. В Facebook у ВОЗ около 675000 подписчиков, которым «нравится» страница Организации (в январе 2012 года их было всего 40520). В Twitter у аккаунта @WHO 1,21 миллиона подписчиков (в январе 2012 года — 311000). По результатам проведенного в 2013 году исследования «Twitter-дипломатия: международные организации» ВОЗ вошла пятерку наиболее «общительных» международных организаций из 101 опрошенной (число заданных и отвеченных вопросов, участие в диалоге).

ВТОРОЙ ЭТАП ОЦЕНКИ РЕФОРМЫ ВОЗ И ПРИОРИТЕТЫ НА ДВУХЛЕТНИЙ ПЕРИОД 2014–2015 годов

31. Второй этап независимой оценки реформы ВОЗ, информацию о котором Исполнительный комитет принял к сведению в январе 2014 года¹, был призван измерить прогресс в осуществлении реформы и оценить готовность ВОЗ к реализации повестки дня в области реформирования, а также определить условия, необходимые для успеха. В результате проведения оценки выяснилось, что, несмотря на некоторый прогресс ряда инициатив по реформированию, скорость реализации инициатив неодинакова и в целом для проведения масштабной реформы потребуется время. Также был подготовлен ряд рекомендаций, направленных на ускорение и повышение эффективности осуществления реформы.

32. Реагируя на рекомендации группы по оценке, Секретариат начал работу по (i) уточнению «концепции изменений» реформы в целях укрепления системы мониторинга результатов и хода осуществления реформы; (ii) внедрению более упорядоченного подхода к реформе, ориентированного на управление проектами и изменениями, с детальным планированием в зависимости от промежуточных результатов реформы; и (iii) созданию инструмента по программам/проектам с веб-интерфейсом для отслеживания хода реформы².

33. Усовершенствованная концепция изменений, в которой ясно прописано, каким образом взаимосвязаны усилия по реформированию, а сами взаимосвязи также имеют точные определения и размечены на всех уровнях цепочки результатов, позволила упростить и упорядочить структуру промежуточных и конечных результатов и, следовательно, планирование всей соответствующей вспомогательной деятельности и конкретных результатов. Она также облегчила выработку более точных индикаторов для отслеживания изменений.

¹ См. краткий отчет о пятом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EВ134/2014/REC/2). См. также сопроводительный документ A67/INF/1.

² См. документ EВ134/5 и краткий отчет о пятом заседании Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EВ134/2014/REC/2).

34. Новая система результатов реформирования включает все предыдущие промежуточные результаты¹, но более развернуто документирует воздействие усилий по реформированию, что облегчает создание более ясной и последовательной концепции реформы. В ней также более четко указано, как инициативы по реформированию связаны с тремя основными целями реформы. Структура результатов стала проще и яснее, сократилось число как конечных результатов (8 вместо 12), так и промежуточных (28 вместо 47). В частности, конечный результат, связанный с усилением поддержки государств-членов, получил статус основного; на его достижение «работают» все остальные области реформы, что лучше соответствует концепции, при которой все меры по реформированию служат одной цели: более эффективному предоставлению Организацией поддержки странам.

35. Обновленная система результатов также поддерживает постоянный мониторинг прогресса, уведомление о достижениях и выработку необходимых корректировочных мер, включая пробный комплект ключевых показателей эффективности, базовые и целевые показатели для каждой категории.

36. Было выполнено детальное планирование для текущего двухлетнего периода. В целях создания благоприятных условий для изменений проектные планы по каждому конкретному результату, касающемуся реформы (включая инструменты, ресурсы и системы), и планы по их реализации были включены в единый план осуществления реформы, причем такие конкретные результаты и планы по проектам были увязаны с соответствующими вновь определенными промежуточными и конечными результатами реформы².

37. Этот комплексный план осуществления будет встроен в инструмент управления с веб-интерфейсом, который обеспечит подробный мониторинг и отчетность о прогрессе в деле реформы. Он облегчит подготовку детальных планов по проектам для конкретных результатов реформы, включающих сроки, основные этапы и бюджетные потребности. Благодаря отслеживанию промежуточных и конкретных результатов и сопоставлению фактических расходов со сметными бюджетами он обеспечит транспарентный, непрерывный и эффективный мониторинг и отчетность в отношении прогресса в достижении целей, а также положения дел в области реформирования и прогресса на этом направлении.

38. По мере перехода реформы от стратегического анализа к практической реализации усилия по реформированию Организации в течение двухлетнего периода 2014–2015 годов будут направляться в два основных русла: проведение реформ, которые принесут Организации наибольшую пользу, и институционализация вызванных реформой изменений за счет более стратегически ориентированного подхода к управлению изменениями.

¹ Документ A66/4.

² См. сопроводительный документ A67/INF/1.

39. Секретариат продолжит оценивать воздействие и степень готовности для понимания того, как именно инициативы в области реформирования влияют на различные группы заинтересованных сторон и какие потребности в связи с такими инициативами возникают на разных уровнях Организации. Результаты этих оценок будут использоваться при планировании мероприятий по управлению изменениями и коммуникации, а также при планировании и разработке средств профессиональной подготовки, инструментов и ресурсов, которые понадобятся сотрудникам для проведения реформы. Обучение для персонала по вопросам, связанным с реформой, будет проводиться в рамках механизмов повышения квалификации кадров, а касающиеся реформы процессы и системы будут регулярно рассматриваться на предмет наличия препятствий к осуществлению. Ожидается, что в каждой области реформирования будут свои инициативы, которые в целях повышения эффективности будут базироваться на существующих случаях взаимозависимости. Кроме того, мероприятия в области коммуникации, разработанные с учетом оценки воздействия, будут совершенствоваться, расширяться и регулярно обновляться. Информация будет адаптироваться для целевых аудиторий, а планы коммуникации будут приведены в соответствие с более комплексным и стратегически ориентированным управленческим подходом к реформе.

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

40. Ассамблее здравоохранения предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =