



Реформа ВОЗ

Финансирование ВОЗ

Обзор

1. В центре реформы ВОЗ находится вопрос о повышении транспарентности, согласованности и предсказуемости финансирования ВОЗ. В декабре 2012 г. на внеочередном совещании Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам было согласовано пять предложений, направленных на достижение этой цели. Впоследствии они были утверждены на Сто тридцать второй сессии Исполнительного комитета в январе 2013 года¹.

2. Впоследствии ряд государств-членов запросили разъяснения относительно практического применения и осуществления этих предложений. Цель настоящего документа – представить информацию по следующим вопросам:

- (i) последствия утверждения Всемирной ассамблеей здравоохранения всего предлагаемого программного бюджета для резолюции по программному бюджету 2014–2015 гг. и для положений о финансах и финансовых правил ВОЗ;
- (ii) форма и формат диалога о финансировании;
- (iii) стратегическое распределение ресурсов ВОЗ; и
- (iv) роль руководящих органов ВОЗ на различных этапах цикла финансирования программного бюджета ВОЗ.

Утверждение всего Программного бюджета ВОЗ

3. ВОЗ финансируется за счет совокупности обязательных взносов, которые предоставляются государствами-членами, и добровольных взносов, которые предоставляются как государственными, так и негосударственными структурами.

¹ Подробный анализ финансовой ситуации ВОЗ, проблем и описание предложений, которые рассматривались на внеочередном совещании КПБАВ по финансированию и на Сто тридцать второй сессии, содержатся в документах ЕВРВАС/ЕХО2/2 и ЕВ132/3.

В 2003 г. ВОЗ начала применять программную и бюджетную систему, основанную на результатах, причем конечные результаты базировались на средствах, поступающих как от обязательных, так и от добровольных взносов. Однако в настоящее время Всемирная ассамблея здравоохранения утверждает *только* ту часть программного бюджета, которая финансируется за счет обязательных взносов (то есть примерно 25%).

4. Это ограничивает коллективный надзор Всемирной ассамблеи здравоохранения в отношении почти 80% общего бюджета Организации и возможность обеспечивать подотчетность Секретариата по всем имеющимся ресурсам, направляемым на осуществление согласованной программы приоритетов и достижение ожидаемых конечных результатов ВОЗ.

5. Переход к утверждению всего бюджета является радикальным отходом от существующей бизнес-модели ВОЗ. Конечные результаты, предусматриваемые программным бюджетом, теперь станут ключевыми мотиваторами деятельности Организации и ее усилий по мобилизации ресурсов и будут содействовать укреплению бюджетной дисциплины.

6. Помимо установления пределов в отношении обязательных взносов, такое утверждение позволит установить реалистичные – а не желаемые – ограничения в отношении добровольных взносов. Также будет продемонстрирована бóльшая степень ответственности государств-членов в отношении ресурсных потребностей ВОЗ посредством отражения более высокой степени приверженности приведения взносов в соответствие с программными приоритетами бюджета, и при этом Генеральному директору будет оказываться помощь в обеспечении финансирования всего программного бюджета ВОЗ. Более того, это позволит ВОЗ использовать программный бюджет в качестве центрального инструмента планирования людских и финансовых ресурсов, а также эффективно управлять потенциальными финансовыми рисками для ВОЗ.

Резолюция по предлагаемому программному бюджету на 2014–2015 гг. и поправки к Положениям о финансах и Финансовым правилам ВОЗ

7. Чтобы Ассамблея здравоохранения могла утвердить весь предлагаемый программный бюджет ВОЗ, нужно внести ряд изменений как в резолюцию по программному бюджету, так и в Положения о финансах и Финансовые правила ВОЗ. В резолюции по программному бюджету на финансовый период 2012–2013 гг. государства-члены *распределили* сумму обязательных взносов между 13 бюджетными пакетами. Термин «arrprogriation - распределение» в этом контексте был уместен, поскольку он конкретно применялся к распределению обязательных взносов. В контексте же утверждения всего бюджета добровольные взносы не могут быть «распределены» таким же образом, поскольку эти средства еще не гарантированы.

8. Напротив, признавая, что правовые и финансовые обязательства государств-членов ограничиваются частью обязательных взносов в общий бюджет ВОЗ, в резолюции по предлагаемому программному бюджету на 2014–2015 гг. Ассамблее здравоохранения будет предложено:

- утвердить двухгодичную программу работы и показатели эффективности ВОЗ; утвердить общую сумму ресурсов, необходимых для осуществления этой программы;
- разделить общий бюджет по шести категориям деятельности ВОЗ;
- постановить, что программа будет финансироваться благодаря сочетанию обязательных взносов и добровольных взносов; и
- рекомендовать государствам-членам и другим вкладчикам поддерживать на добровольной основе финансирование той части программного бюджета, которая составляется из добровольных взносов.

9. Чтобы Положения о финансах и Финансовые правила ВОЗ соответствовали вышеизложенной резолюции по программному бюджету, в поправках к Положениям о финансах и Финансовым правилам ВОЗ поясняется, что Генеральный директор уполномочивается осуществлять мобилизацию и расходование имеющихся ресурсов в соответствии с утвержденным бюджетом, а финансовое обязательство государства-члена после утверждения бюджета по-прежнему будет ограничиваться обязательным взносом.

Структурированный и транспарентный диалог о финансировании

10. Целью предлагаемого диалога о финансировании является повышение предсказуемости и транспарентности финансирования ВОЗ до начала выполнения двухгодичного бюджета. Этот транспарентный механизм позволит вкладчикам обеспечивать соответствие ресурсов и согласованность государствами-членами промежуточных результатов, как они определяются в программном бюджете. Этот механизм также предназначен для обеспечения полного финансирования программного бюджета ВОЗ на 2014–2015 годы¹.

Структура диалога о финансировании и участие в совещаниях в рамках диалога о финансировании

11. Диалог о финансировании будет проходить после утверждения Ассамблеей здравоохранения программного бюджета ВОЗ, причем предусматривается два специализированных совещания, которые предварительно запланированы на 24 июня 2013 г. и 25–26 ноября 2013 года. Всем государствам-членам будет предложено принять участие в этих совещаниях. Кроме того, будут приглашены негосударственные партнеры, которые вносят в ВОЗ более 1 млн. долл. США (за исключением коммерческих предприятий частного сектора). Участие может быть либо личным, либо в режиме веб-трансляции. Обсуждения на совещаниях в рамках диалога по финансированию будут проходить под руководством Председателя Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам. Предполагается, что оба

¹ В рамках диалога о финансировании не обязательно будут проходить обсуждения в отношении компонента чрезвычайных ситуаций в предлагаемом программном бюджете на 2014-2015 гг.

совещания будут стимулировать диалог между участниками по вопросу о том, как лучше обеспечить финансирование Организации.

Первое совещание: начало диалога о финансировании

12. Цель первого обсуждения о финансировании – дать участникам информацию о финансовых потребностях Организации. Совещание рассмотрит запланированную деятельность в рамках программного бюджета на 2014–2015 гг. и представит дополнительную информацию о том, какие средства уже имеются для этого. Первое совещание также предоставит участникам дополнительную информацию в связи со структурой второго совещания в рамках диалога о финансировании, а также о методике мониторинга прогресса поступления взносов в Организацию в промежуточный период.

Второе совещание в рамках диалога о финансировании

13. Второе совещание в рамках диалога о финансировании ставит целью повышение предсказуемости и обеспечение соответствия финансирования ВОЗ. В повестку дня этого совещания войдут программные аспекты ожидаемых результатов, и будет продемонстрирована деятельность различных уровней и частей Организации. Основное внимание на втором совещании будет уделено финансовым обязательствам, принятым на этот момент, и будут определены области финансового дефицита в связи с программным бюджетом. Также будет представлена дополнительная информация, вытекающая из процесса оперативного планирования ВОЗ.

14. Предлагается, что в ходе второго совещания в рамках диалога о финансировании Генеральный директор представит предварительные наброски о распределении гибких средств, которые имеются в распоряжении Организации для обеспечения полного финансирования по каждой категории деятельности и по основным бюро в начале двухгодичного периода на основе подробного анализа соответствия имеющихся ресурсов требованиям программного бюджета.

15. Второе совещание позволит государствам-членам и негосударственным вкладчикам в ВОЗ обсудить ту информацию, которая будет представлена Секретариатом в связи с программной деятельностью и связанными расходами. На совещании также будет проходить диалог между государствами-членами и негосударственными вкладчиками в ВОЗ для рассмотрения существующих областей ресурсного дефицита с целью выработки совместных решений в интересах полного финансирования программного бюджета ВОЗ. Цель – разработать конкретный подход для ликвидации сохраняющихся областей дефицита. По итогам совещания будет выработан план поступлений и финансирования, который будет передан руководящим органам ВОЗ в 2014 г. для рассмотрения и вынесения рекомендаций (см. раздел о роли руководящих органов ВОЗ).

Период между совещаниями в рамках диалога о финансировании

16. В период между двумя совещаниями будут проходить обсуждения между потенциальными вкладчиками и Секретариатом в целях определения обязательств по финансированию, которые будут представлены на ноябрьском совещании 2013 г.

в рамках диалога о финансировании. Эти обсуждения будут опираться на созданные каналы и механизмы ВОЗ и будут основываться на четкой картине финансовых потребностей Организации. Тот процесс оперативного планирования ВОЗ, который должен проходить в течение этого периода, также явится источником информации для обсуждения в рамках второго диалога о финансировании, как это уже описывалось.

Шестидесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения,

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

начать диалог о финансировании, который будет организован Генеральным директором и будет проходить под руководством Председателя Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, относительно финансирования программного бюджета, причем первый диалог о финансировании относительно предлагаемого программного бюджета на 2014–2015 гг. состоится в 2013 г. в соответствии с теми моделями, которые изложены в настоящем документе.

Стратегическое распределение ресурсов ВОЗ

17. С исторической точки зрения распределение ресурсов ВОЗ является сложным мероприятием. За время существования Организации с разной степенью успеха применялись различные модели.

18. В свете накопленного опыта признается, что организационный подход к распределению ресурсов должен быть направлен на обеспечение «справедливого распределения» ресурсов между основными бюро ВОЗ с учетом всех финансовых ресурсов Организации, включая как обязательные, так и добровольные взносы, а также должны учитываться основные соображения относительно того, для чего будут использоваться обязательные взносы и когда будет известно распределение обязательных взносов по региональным бюро.

19. Программный бюджет на 2014-2015 гг. является переходным; в основу распределения положено ожидание государств-членов в отношении реалистичного бюджета, опирающегося на прошлые тенденции поступлений и расходов, а также на согласованные организационные конечные результаты, отражающие изменения программы с упором на приоритеты в области здравоохранения. Поскольку этот бюджет является переходным, важно, чтобы Секретариат регулярно докладывал руководящим органам ВОЗ о поступлениях и расходах, для того чтобы эти органы могли осуществлять надзор и давать указания относительно изменения курса в случае необходимости.

20. Признается, что обязательные взносы являются наиболее гибкими ресурсами, имеющимися в распоряжении Организации, и их необходимо использовать стратегически. Однако признается также, что слишком резкий отход от предшествующей модели распределения может создать серьезные риски для существующих долгосрочных программных и кадровых обязательств.

21. В связи с переходом на реалистичное ограничение программного бюджета потребуются новая методология распределения ресурсов ВОЗ. ВОЗ нужен транспарентный, хорошо скоординированный механизм мобилизации ресурсов, сочетаемый со справедливым распределением ресурсов, которые эффективным образом используются и управляются, принося желаемые результаты. Предполагается, что распределение ресурсов будет исходить из принципов транспарентности, справедливости и поддержки наиболее нуждающихся стран при соблюдении четкого определения ресурсных потребностей с отражением приоритетов ВОЗ. Такое распределение будет опираться на надежный процесс планирования снизу вверх, а также на реалистичное определение затрат снизу вверх по отдельным результатам с учетом четкого распределения ролей и ответственности на трех уровнях ВОЗ. Кроме того, по-прежнему должным образом будут учитываться эффективность, основные функции Организации, а также те области деятельности ВОЗ, где работа осуществляется наилучшим и максимально эффективным образом. Новый механизм распределения будет разработан и использован для программного бюджета, который будет предложен на 2016-2017 годы.

Роль руководящих органов ВОЗ в вопросах полного финансирования программного бюджета ВОЗ

22. Надзорная роль руководящих органов ВОЗ в вопросах полного финансирования программного бюджета ВОЗ необходимо рассматривать в контексте трех отдельных этапов финансового цикла ВОЗ¹: установление приоритетов и разработка программного бюджета; этап диалога по финансированию; и последующая целенаправленная и согласованная на общеорганизационном уровне мобилизация ресурсов (Рисунок 1).

23. На **первом этапе** приоритеты Организации будут утверждаться руководящими органами, начиная с региональных комитетов, затем на январской сессии Исполнительного комитета и в завершение на Всемирной ассамблее здравоохранения, которая должна утвердить программный бюджет в том году, который предшествует исполнению бюджета.

24. **Второй этап**, который начинается с момента утверждения программного бюджета Ассамблеей здравоохранения, предусматривает проведение совместного и прозрачного диалога по вопросам финансирования с участием государств-членов и доноров, которые не являются государствами-членами ВОЗ, в целях согласования ресурсов на программный бюджет и обеспечения большей предсказуемости финансирования на начало исполнения бюджета.

25. Что касается конкретно диалога по финансированию, то Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполнительный комитет в январе первого года двухгодичного периода будут рассматривать и давать указания Генеральному директору по итогам диалога по финансированию, которые должны

¹ Как указано в ЕВРВАС/ЕХО2/2.

являются частью более широкого плана поступлений, финансирования и мобилизации ресурсов Организации. Руководящие органы ВОЗ будут также рассматривать схему использования Генеральным директором различных источников средств, имеющихся в распоряжении Организации, в целях полного финансирования каждой категории работы и основных бюро в начале двухгодичного периода.

26. На **третьем этапе** будет проводиться работа по согласованной мобилизации ресурсов на общеорганизационном уровне в течение всего периода исполнения двухгодичного бюджета. Работа в ходе этого этапа будет сосредоточена на целевых областях, предполагающих необходимость дополнительных финансовых средств в контексте диалога по финансированию. Секретариат будет продолжать свои усилия по мобилизации ресурсов в течение всего цикла программного бюджета в целях устранения возникшего дефицита в порядке текущего сотрудничества с партнерами. В этой связи будет разработан общеорганизационный план действий в области мобилизации ресурсов, который будет выполняться под руководством Генерального директора и региональных директоров и представляться на рассмотрение руководящим органам ВОЗ.

27. В ходе этого третьего этапа и в дополнение к рекомендациям Исполнительного комитета в январе Всемирная ассамблея здравоохранения в мае месяце первого года двухгодичного периода будет рассматривать и давать указания Генеральному директору в отношении гарантированных и полученных поступлений, областей, в которых для исполнения программного бюджета все еще нужны ресурсы, и начальных расходов, связанных с исполнением бюджета. Оценка диалога по финансированию и работы по мобилизации ресурсов будет представлена Ассамблее здравоохранения в 2014 г., в ходе которой государства-члены обсудят и в случае необходимости дадут указания по любой корректировке до начала процесса финансирования программного бюджета на 2016–2017 годы.

28. Информация, представленная руководящим органам ВОЗ в течение второго года двухгодичного периода, будет касаться полученных, гарантированных и подлежащих получению средств, финансового дефицита, расходов и начальных результатов, достигнутых в первый год исполнения. Руководящим органам будет предложено дать Генеральному директору указания относительно разработки предложений по внесению любых изменений в план использования ресурсов или мероприятий, которые будут сочтены необходимыми, с учетом прогресса в исполнении программного бюджета, полученных новых заданий и резолюций Всемирной ассамблеи здравоохранения, связанных с финансовыми последствиями или возникающими потребностями в области общественного здравоохранения.

Рисунок 1: Роль руководящих органов ВОЗ в вопросах полного финансирования программного бюджета ВОЗ

