



Стратегическое распределение ресурсов

Доклад Секретариата

1. В решении WHA66(9) по методике стратегического распределения ресурсов государства-члены просили Генерального директора предложить для рассмотрения на Шестьдесят седьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения и в консультации с государствами-членами новую методологию стратегического распределения ресурсов в ВОЗ, начиная с разработки программного бюджета на 2016-2017 гг., на основе надежного процесса планирования «снизу вверх» и реалистичного определения затрат, связанных с достижением ожидаемых результатов, на основе четкого распределения ролей и ответственности на трех уровнях ВОЗ.

2. В этой связи новая методика стратегического распределения ресурсов будет строиться на основе трех основных компонентов: (1) надежное планирование «снизу вверх»; (2) реалистичное определение затрат, связанных с достижением ожидаемых результатов; и (3) четкое распределение ролей и ответственности на трех уровнях Организации (то есть разделение труда). В настоящем документе кратко излагается проделанная работа и прогресс в деле разработки указанных выше трех основных компонентов, а также некоторые из новых принципов более стратегического распределения бюджетных средств по программам ВОЗ начиная с программного бюджета на 2016-2017 годы.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

3. В работе по обеспечению объективности, транспарентности и обоснованности системы распределения ресурсов в рамках ВОЗ нет ничего нового. Предыдущие попытки обеспечить более стратегическую направленность распределения ресурсов ВОЗ строились на принципах объективности и необходимости, что в конечном итоге получило отражение в форме фиксированных ассигнований, рассчитанных на основе соответствующей формулы.

4. В последний раз эта работа проводилась в 2006 г., когда Исполнительный комитет принял соответствующий комплекс принципов стратегического распределения ресурсов¹ и разработал на основе этих принципов соответствующий механизм валидации с определением ориентировочных диапазонов ресурсов для штаб-квартиры

¹ См. документ ЕВ118/7.

и каждого региона. Итоги процесса планирования и формирования бюджета должны были подвергаться оценке и обоснованию с помощью этого механизма валидации.

5. Реализация предложенной системы на практике вызвала затруднения во всех бюро. Приоритеты в значительной мере определялись на основании имеющихся ресурсов, ожидаемые результаты не во всех случаях отражали точно определенное разделение труда по трем уровням Организации, а элемент эффективности в процессе распределения ресурсов четким критерием не являлся. Как следствие, распределение ресурсов в последних трех программных бюджетах не всегда производилось с соблюдением установленных пределов валидации. Эти проблемы, наряду с существенными изменениями в экономической ситуации многих стран, изменениями в возможностях и потребностях в области здравоохранения во многих странах с низким и средним уровнем доходов и новыми изменениями в системе финансирования ВОЗ (в особенности утверждение бюджета в целом, введение в действие принципа диалога по финансовым вопросам и согласованная мобилизация ресурсов), явились причиной, по которой государства-члены потребовали разработать новый подход к стратегическому распределению ресурсов.

ТРИ КОМПОНЕНТА НОВОЙ МЕТОДОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

6. **Надежный процесс планирования «снизу вверх»** имеет целью устранить озабоченность по поводу того, что планирование в значительной мере осуществлялось по принципу «сверху вниз» и что увязка между потребностями стран (которые отражены в национальных планах и стратегиях в области здравоохранения), стратегиями сотрудничества со странами и системой стратегического распределения ресурсов ВОЗ была, как следствие, слабой.

7. В целях разработки рекомендаций для Генерального директора и Группы по глобальной политике¹ была создана внутренняя целевая группа по планированию программного бюджета на 2016-2017 гг., которая давала ценные указания по совершенствованию системы планирования «снизу вверх» в качестве одного из основных компонентов стратегического распределения ресурсов. Ключевые рекомендации² этой целевой группы включают следующее:

- (1) Стратегическое распределение ресурсов должно в первую очередь и главным образом производиться в рамках процесса планирования «снизу вверх» и формирования бюджета, ориентированного на конкретные результаты, на основе Двенадцатой общей программы работы, в случае

¹ Группа по глобальной политике включает Генерального директора, заместителя Генерального Директора и региональных директоров.

² Принципы и методы стратегического распределения ресурсов, определенные в 2006 г. (в документе EB118/7) и адаптированные для использования в Регионе стран Америки в 2012 г. (документ CSP 28/7 по бюджетной политике ПАОЗ), были пересмотрены наряду с проведением исследования по административным и управленческим вопросам (документ EBPAC18/3) и положены в основу обсуждений на уровне целевой группы.

которой ожидаемые результаты определяются по итогам общеорганизационного процесса планирования и с учетом бюджетов, разработанных по принципу «снизу вверх» на основе расчетных потребностей в ресурсах в целях достижения указанных выше ожидаемых результатов в пределах прогнозируемых реалистичных поступлений.

- (2) Стратегическое распределение ресурсов также должно производиться в строгом соответствии с принципами равенства; быть ориентировано на оказание поддержки странам, которые испытывают наибольшие потребности; и нацелены на те области, в которых ВОЗ может добиться наибольшей отдачи, в частности в наименее развитых странах.
- (3) Планирование должно производиться с учетом потребностей стран и предусматривать консультации со странами в целях определения приоритетных областей; это следует сделать в самом начале этого процесса и заблаговременно до сессии региональных комитетов в 2014 году.
- (4) Ресурсы на страновом уровне следует распределять более стратегическим образом с упором на использование более ограниченного и реалистичного набора программных приоритетов и с учетом Двенадцатой общей программы работы, приоритетов на уровне стран и международных обязательств.

8. Реалистичное определение расходов на достижение ожидаемых результатов имеет целью устранить озабоченность по поводу того, что затраты на достижение запланированных результатов определены не точно, несмотря на то что в некоторых случаях существенные вводимые ресурсы, такие как заработная плата, характеризуются стандартными расходами. Более точное определение расходов на достижение ожидаемых результатов имеет исключительно важное значение для формирования реального бюджета, точно отражающего уровень ресурсов, в которых нуждается каждое бюро и каждый бюджетный центр для выполнения предусмотренной фактической работы, и в целях адекватного обоснования методологии распределения ресурсов.

9. Кроме того, работа, которая была проведена недавно в целях более точного определения административных и управленческих расходов на всех трех уровнях Организации, будет содействовать более точному определению расходов на достижение ожидаемых результатов, особенно в категории 6: Корпоративные услуги и вспомогательные функции.

10. Для завершения методики определения расходов по другим компонентам ожидаемых результатов и конкретных мероприятий по программному бюджету на 2016-2017 гг. необходимо провести дополнительную работу. Расходы на достижение ожидаемых результатов и проведение конкретных мероприятий будут осуществляться с использованием соответствующего подхода, учитывающего различные удельные расходы в различных местах службы.

11. Четкое определение ролей и ответственности (распределение труда) на трех уровнях Организации имеет важное значение в плане определения функций этих

различных уровней и исключительно важное значение в плане ориентации работы по распределению ресурсов. Ресурсы необходимо направлять туда, где выполняется конкретный вид работы.

12. В качестве подготовки к процессу разработки программного бюджета на 2014-2015 гг. Генеральный директор учредила внутреннюю целевую группу по разделению труда, которая должна разрабатывать рекомендации для Группы по глобальной политике. Эта целевая группа внесла существенный вклад в разработку конкретных мероприятий для каждого уровня Организации по каждому ожидаемому результату, указанному в Программном бюджете на 2014-2015 годы. Эта работа была еще раз рассмотрена и уточнена в ходе оперативной плановой деятельности, проведенной в последнее время.

13. Дальнейшая работа по этому вопросу будет продолжена в ходе разработки программного бюджета на 2016-2017 гг. при поддержке укрепленных групп по определению категорий и программных областей.

ПЕРВОНАЧАЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ МЕТОДОЛОГИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

14. В целях стратегического распределения ресурсов работу ВОЗ можно распределить на следующие четыре широких оперативных сегмента:

(1) **Техническое сотрудничество с отдельными странами** на основе оценки страновых приоритетов (подход «снизу вверх»); национальных планов в области инвестиций; согласования со стратегиями сотрудничества со странами и приоритетами Двенадцатой общей программы работы; и сравнительного преимущества ВОЗ.

(2) **Создание глобальных и региональных общественных благ**, включая глобальные/региональные нормы и стандарты; согласованные инструменты; предварительную квалификацию; руководящие принципы; информацию о глобальных тенденциях в области здравоохранения; и глобальные/региональные стратегии, планы и программы, предусмотренные нормативными актами, и т.п.

(3) **Административные и управленческие функции**, необходимые для управления Организацией (включая рациональное управление, руководство, общие службы и инфраструктуру). Эти функции выполняются на всех трех уровнях Организации.

(4) **Меры в ответ на чрезвычайные события**, например меры в ответ на вспышки и кризисные ситуации. Следует отметить, что в силу характера таких событий потребности в ресурсах во время процесса планирования точно предусмотреть невозможно.

15. Организация должна использовать стратегический подход к тем способам, с помощью которых она распределяет свои ресурсы на эти оперативные сегменты. С учетом того факта, что сегмент мер в ответ на чрезвычайные ситуации зависит от

соответствующих событий и конкретного места, *предварительное* распределение ресурсов на этот сегмент невозможно. Принципы распределения бюджетных средств и ресурсов будут варьироваться в зависимости от каждого из указанных выше сегментов и предусматривать различный подход в каждом случае в соответствии с различными критериями.

16. С учетом вышеуказанных соображений какая-либо единая формула распределения всей совокупности ресурсов ВОЗ нежелательна и стратегической не является. Стратегическое распределение ресурсов должно производиться с учетом принципа распределения между семью основными бюро и между тремя уровнями Организации и с учетом четкого разделения труда.

17. Кроме того, любой новый подход к стратегическому распределению ресурсов должен рассматриваться с учетом текущих условий. Во-первых, государства-члены указали на необходимость разработки устойчивых бюджетов на следующие двухгодичные периоды. Во-вторых, ВОЗ, как и любая крупная организация, характеризуется существенной «бюджетной инерцией», которая обусловлена компонентами стабильных расходов, например на персонал и основные объекты инфраструктуры, которые ограничивают ее гибкость в краткосрочном плане.

18. С учетом вышеупомянутых соображений и ограничений в процессе разработки новой методологии стратегического распределения ресурсов можно рассмотреть на первоначальном этапе следующие принципы:

(1) В случае **технического сотрудничества на страновом уровне** работу ВОЗ и распределение ресурсов следует производить на основе потребностей стран, национальных планов развития и ведущих приоритетов, которые определены в общей программе работы, и на основе сравнительных и конкурентных преимуществ ВОЗ в контексте конкретных стран. В этой связи с учетом работы, проведенной ранее, и политики в области стратегического распределения ресурсов¹ распределение средств на техническое сотрудничество с отдельными странами можно производить на основе потребностей в области здравоохранения и уровня развития соответствующей страны. Поэтому параметры, используемые для распределения ресурсов в пределах этого сегмента, должны отражать состояние системы здравоохранения данной страны и ее социально-экономический статус, а также соответствующий демографический фактор.

(2) В случае **создания глобальных и региональных общественных благ** распределение ресурсов должно производиться на основе результатов оценки глобальных и региональных приоритетов в области здравоохранения и обязательств, взятых на себя всеми государствами-членами, например таких, как приоритеты, установленные Всемирной ассамблеей здравоохранения и региональными комитетами. Это будет охватывать многие функции и программы, осуществляемые штаб-квартирой и региональными бюро. Что касается штаб-

¹ См. документы EB118/7 и CSP 28/7.

квартиры, то распределение ресурсов на эту работу будет включать разработку глобальной политики, норм, стандартов и руководящих принципов; анализ, управление и распространение медико-санитарной информации на глобальном уровне; расходы на обслуживание глобальных консультаций; и сотрудничество с ключевыми партнерами на глобальном уровне. Что касается региональных бюро, то эта работа будет включать адаптацию глобальной политики, норм, стандартов и руководящих принципов к специфике данного региона; анализ и управление информацией о состоянии здравоохранения в данном регионе в целях определения последствий для региональной политики; сотрудничество с партнерами на региональном уровне; и расходы по обслуживанию региональных консультаций с государствами-членами.

(3) В случае **административных и управленческих расходов** распределение ресурсов будет производиться на основе четко определенных ролей и функций в рамках всей Организации и с учетом фактической стоимости соответствующей продукции и услуг в данной области. В этой связи было проведено детальное исследование административных и управленческих расходов и потребностей и уточнена модель, которую можно было бы использовать в качестве основы для распределения ресурсов в этой области¹. Работа в рамках этой функции осуществляется на всех уровнях Организации.

- Выделение ресурсов на этот сегмент будет охватывать два компонента: (а) инфраструктуру и административную поддержку и (б) функции рационального управления и руководства.
- Первый компонент будет включать следующие расходные позиции:
 - (i) *Расходы на инфраструктуру*: содержание служебных помещений, эксплуатационные расходы (отопление, освещение и другие основные услуги) и расходы на содержание и ремонт.
 - (ii) *Услуги по административной поддержке*: услуги, требуемые для работы программ ВОЗ, включая услуги на уровне стран, регионов и штаб-квартиры в порядке поддержки работы по реализации программ.
- Второй компонент будет включать следующие расходные позиции:
 - (i) *Стратегическое управление*: расходы на персонал и деятельность в поддержку ведущей роли Организации на всех трех уровнях, включая Генерального директора, заместителя Генерального директора, региональных директоров, помощников Генерального директора и руководителей страновых бюро ВОЗ, а также расходы, связанные с этой деятельностью.
 - (ii) *Общее управление*: общеорганизационное планирование; управление в области финансов, закупок и кадровых ресурсов. Такие услуги реализуются

¹ См. документ ЕВ134/11.

главным образом в штаб-квартире, например, подготовка общеорганизационных финансовых отчетов и разработка глобальной политики в области кадровых ресурсов, а также в Глобальном центре обслуживания.

(iii) *Руководящие органы:* организация сессий региональных комитетов, Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения, включая потребности в обеспечении лингвистических услуг и других услуг по поддержке (в том числе персонал и соответствующая работа), а также обслуживание других межправительственных совещаний. Такие услуги реализуются в штаб-квартире и региональных бюро.

(iv) *Юридические вопросы, надзор и обеспечение соблюдения:* эти услуги реализуются в штаб-квартире и региональных бюро.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

19. Исполкому предлагается рассмотреть предлагаемый подход и указанные принципы и дать дальнейшие указания, в том числе предложения по привлечению государств-членов к дальнейшей работе в этой области.

= = =