



Проект финансовой стратегии ВОЗ

Доклад Секретариата

1. В мае 2014 г. Шестьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения рассмотрела доклад о последующих действиях в связи с диалогом о финансировании¹. Во время обсуждений было отмечено, что будет полезно установить связь между различными инициативами в области финансирования, такими как составление бюджета, обеспечение финансовых ресурсов, финансовое управление и финансовая отчетность². В настоящем докладе излагается то, каким образом существующие и будущие инструменты и инициативы согласуются между собой; на основе этого в нем также предлагаются общие стратегические направления для Секретариата.

2. Проект финансовой стратегии состоит из следующих компонентов (Рисунок 1):

- разработка программ и составление бюджета
- мобилизация ресурсов
- управление ресурсами и их отслеживание
- представление отчетов
- подотчетность и риски.

Рисунок 1. Компоненты проекта финансовой стратегии



Эти области подробно рассматриваются ниже.

¹ Документ А67/7.

² См. документ WHA67/2014/REC/3, протокол третьего заседания (раздел 2) Комитета А Шестьдесят седьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

3. Работа над проектом финансовой стратегии для ВОЗ будет продолжаться на основе непрерывных обсуждений, касающихся будущего механизма стратегического распределения бюджетных возможностей и стратегии скоординированной мобилизации ресурсов. Ими и будет определяться содержание стратегического направления с тем, чтобы выработать на его основе всесторонний, согласованный и перспективный подход.

РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ И СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА

4. Реформа программ началась в начале 2012 г. с процесса установления приоритетов, направляемого государствами-членами, в ходе которого была подтверждена приверженность улучшению результатов в отношении здоровья, как подчеркивается в Двенадцатой общей программе работы на 2014-2019 гг. и в последующих программных бюджетах. Эти документы представляли собой существенный отход от предыдущих документов, являясь инструментами не только для обеспечения подотчетности и транспарентности, но и для мобилизации финансирования и ресурсов. Впервые в мае 2013 г. Ассамблея здравоохранения в резолюции WHA66.2 утвердила Программный бюджет в полном объеме и уполномочила Генерального директора использовать для его финансирования обязательные и добровольные взносы, при условии наличия ресурсов, в пределах утвержденных сумм.

5. Разработка последних программных бюджетов проводилась на основе надежного процесса планирования снизу вверх и принятой системы реалистичного исчисления расходов, а также с учетом ролей и ответственности, установленных на трех уровнях Организации. Для обеспечения соглашения по стратегическим направлениям для каждой программной области на уровне всей Организации процесс проводился с использованием сетей по категориям и программным областям. Задача состояла в том, чтобы обеспечить последовательность и согласованность среди приоритетов, утвержденных руководящими органами, процесс планирования снизу вверх, отражающий потребности принимающих правительств, предлагаемые механизмы (включая механизм стратегического распределения бюджетных возможностей), а также гибкость и прогнозируемость добровольных взносов.

6. В будущем результаты продолжающейся работы над методологией стратегического распределения бюджетных возможностей¹ будут также учитываться при разработке программ и составлении бюджета. Решение государств-членов о путях распределения бюджетных возможностей должно быть неразрывно связано с планированием снизу вверх и исчислением расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов, а затем все эти элементы необходимо будет согласовывать с

¹ Бюджетные возможности не являются реально доступными средствами. Однако проводимая в настоящее время работа по этой проблематике свидетельствует о том то, что бюджетные возможности должны представлять желательное финансирование, доступное в рамках Программного бюджета. Поэтому ВОЗ важно получать настолько гибкие средства, насколько это возможно, что позволит осуществлять финансирование Программного бюджета в отношении всех результатов и предотвращать избыточное финансирование в одной позиции и недостаточное - в другой.

ролями и функциями на трех уровнях Организации, а также с обзором финансирования административных и управленческих расходов. Будет продолжена работа по установке и мониторингу целей по эффективности в качестве составной части процесса составления бюджета и исчисления расходов.

МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

7. Программный бюджет финансируется за счет обязательных и добровольных взносов. В настоящее время на обязательные взносы приходится менее 25% общего Программного бюджета; в результате этого Организация находится в значительной зависимости от добровольных взносов. Хотя в этом докладе признается, что некоторые государства-члены продолжают выступать в поддержку повышения обязательных взносов в качестве решающего элемента финансовой устойчивости ВОЗ, основное внимание в нем уделяется мобилизации добровольных взносов.

8. В основе финансирования ВОЗ лежат четыре руководящих принципа, согласованных во время проведения диалога о финансировании 2013 года:

- **Согласованность и гибкость:** мобилизация добровольных средств будет проводиться в соответствии с утвержденным государствами-членами Программным бюджетом. Обязательства вкладчиков по повышению гибкости финансирования будут также способствовать равномерному распределению средств по программным областям.
- **Прогнозируемость:** государства-члены и другие финансирующие стороны будут прилагать усилия к тому, чтобы обеспечить, по меньшей мере, 70% требуемого финансирования в начале двухгодичного периода. Кроме того, Организация будет поощрять более долгосрочную перспективу организационного финансирования, в том числе посредством увязки с Общей программой работы, рассчитанной на шесть лет.
- **Транспарентность:** ВОЗ будет обеспечивать общедоступность информации о предоставляемых вкладчиками средствах, способствуя общему пониманию имеющихся и прогнозируемых поступлений в разбивке по категориям, программам, основным бюро и бюджетным центрам и содействуя надлежащим образом обоснованному принятию решений в отношении добровольных взносов.
- **Уменьшение уязвимости:** государства-члены и другие финансовые стороны рассмотрят ситуацию, когда 80% всех добровольных взносов Организация получает всего лишь от 20 вкладчиков (11 из них являются негосударственными структурами). Это будет подразумевать как расширение, так и усиление существующей базы вкладчиков с особым акцентом на государства-члены.

9. Подход ВОЗ к мобилизации добровольных взносов является двусторонним: сохранение и усиление поддержки со стороны существующих вкладчиков и расширение базы вкладчиков. Этим усилиям способствует создание подразделения по

скоординированной мобилизации ресурсов, которое обеспечит последовательный и согласованный подход к четкому формулированию приоритетов в области финансирования и мобилизации ресурсов в поддержку Программного бюджета.

Сохранение и усиление поддержки со стороны существующих вкладчиков

10. Помимо оптимизации финансовых отношений с 20 основными вкладчиками, при уделении основного внимания областям увязки их приоритетов с приоритетами ВОЗ, Организация привержена улучшению своего управления вкладами. Это будет включать лучшую демонстрацию воздействия, предоставление своевременных отчетов о результатах и улучшенную видимость, что поможет вкладчикам обосновать свои инвестиции в ВОЗ перед их основными заинтересованными сторонами. Будущие диалоги о финансировании и регулярные двусторонние консультации будут дополнять более широкое повседневное взаимодействие с вкладчиками.

Расширение базы вкладчиков

11. Участники одного исследования 2014 г. в отношении расширения базы вкладчиков ВОЗ неоднократно подчеркивали, что государства-члены должны оставаться основными финансирующими сторонами ВОЗ. На втором этапе оценки реформы ВОЗ государствам-членам было рекомендовано «обсудить вопросы взаимной ответственности и задать соответствующие вопросы тем государствам-членам, которые не обеспечивают справедливую долю финансирования Организации»¹. В дополнение к возможностям для расширения базы вкладчиков среди государств-членов посредством добровольных взносов или дополнительных выплат на добровольной основе помимо обязательных взносов несомненно существуют и другие возможности с благотворительными фондами, многосторонними учреждениями и глобальными инициативами в области здравоохранения. Мобилизация ресурсов от отдельных лиц, особенно в контексте ответных действий на чрезвычайные ситуации, будет продолжаться через более подходящие третьи стороны, такие как Фонд Организации Объединенных Наций. Финансирование, осуществляемое негосударственными структурами, включая частный сектор, будет определяться на основе результатов продолжающихся обсуждений государствами-членами механизма взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами.

12. Готовность государств-членов и других вкладчиков предоставлять добровольные взносы будет свидетельствовать об их доверии Организации.

Координация усилий по мобилизации ресурсов в ВОЗ

13. ВОЗ твердо намерена применять последовательный и согласованный подход к четкому формулированию приоритетов в области финансирования и мобилизации ресурсов, и с этой целью Генеральный директор создала в своей Канцелярии новое подразделение по Скоординированной мобилизации ресурсов. Это подразделение будет руководить работой глобальной сети в рамках ВОЗ, направленной на повышение

¹ Документ ЕВ134/39, Приложение, раздел 9.1.1.

целенаправленности и эффективности деятельности по мобилизации ресурсов и обеспечению финансирования в соответствии с основными принципами, изложенными выше.

УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ И ИХ ОТСЛЕЖИВАНИЕ

14. Важной предпосылкой целенаправленной мобилизации ресурсов является наличие постоянно обновляемой финансовой информации, представляемой с более длительным временным горизонтом и в разбивке, соответствующей структуре Программного бюджета. В этом отношении важным событием стало создание веб-портала программного бюджета¹, где представлена информация о потребностях каждой программы и о наличии средств для их удовлетворения на любой данный момент времени.

15. С точки зрения управления ресурсами будет особенно важно обеспечить своевременное распределение программам имеющихся средств; это не только облегчит выявление дефицитов финансирования, но также обеспечит для программ повышенную прогнозируемость и дополнительное время на осуществление их деятельности. Кроме того, необходимо управлять внутренними ожиданиями, разъясняя, что гибкие средства более не распределяются в соответствии с исторически сложившимися процедурами, а выделяются строго для устранения дефицитов в финансировании; это может также означать, что эти средства распределяются среди разных программ довольно неравномерно с тем, чтобы поддержать функционирование всех программных областей на протяжении программного бюджетного цикла.

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТОВ

16. Вкладчики будут предоставлять средства ВОЗ только в случае их уверенности в том, что ресурсы будут использованы в соответствии с намеченными инициативами. Поэтому своевременное представление высококачественных отчетов крайне важно для понимания достигнутого прогресса, выявления пробелов и связанных с ними рисков и определения вариантов для пересмотра программ. Имеющиеся в настоящее время инструменты для мониторинга и представления отчетов (такие как инструменты, доступные на веб-портале) и инструменты внутреннего управления (например, «панели управления») уже способствовали улучшению качества и своевременности отчетов для доноров и руководящих органов. Тем не менее, необходимы дополнительные усилия для объединения технической и финансовой информации и усиления управления ресурсами и их отслеживания.

17. Еще одним важным элементом для обеспечения рационализации и транспарентности является стандартизация соглашений о добровольных взносах и требований к представлению отчетов. Есть надежда, что существующие механизмы, такие как утвержденный Программный бюджет и механизмы для его контроля и оценки, будут приняты в качестве основ подотчетности перед государствами-членами и

¹ Доступен на <https://extranet.who.int/programmebudget/>.

другими партнерами, с тем чтобы Организация могла сократить свои многочисленные специальные, приуроченные к конкретным проектам требования к представлению отчетов.

18. Секретариат будет продолжать улучшать четкость и прозрачность своих финансовых отчетов при соблюдении Международных стандартов учета в государственном секторе. Прежде чем будет обеспечено полное соответствие этим стандартам, особое внимание будет уделяться улучшению учета активов (например, транспортные средства, оборудование, ремонт зданий и товарно-материальные запасы), в отношении которых Организация продолжает оставаться в «переходном» периоде с точки зрения соответствия этим стандартам. Эти дальнейшие улучшения будут также способствовать улучшению эффективного управления активами ВОЗ.

ПОДОТЧЕТНОСТЬ И РИСКИ

19. В основе упомянутых выше компонентов проекта финансовой стратегии лежат подотчетность и прозрачность. Стратегическое направление является ключевым компонентом системы подотчетности ВОЗ, основанном на тесном сотрудничестве и доверии между Секретариатом, государствами-членами и другими вкладчиками и партнерами, которые возможны только при наличии проверенной подотчетности и прозрачности.

20. В ВОЗ имеется ряд инструментов или инициатив:

- Положения о финансах и Финансовые правила обеспечивают основы политики для подотчетности в таких областях, как составление бюджета, финансовый контроль, финансовая отчетность и финансовый надзор. Детальные процедуры, изложенные в электронном Руководстве ВОЗ и стандартных операционных процедурах, будут обновляться по мере необходимости.
- Соблюдение Положений о финансах и Финансовых правил будет поддерживаться и усиливаться с помощью следующих мер:
 - ввод в действие системы внутреннего контроля, которая будет способствовать обеспечению эффективного и действенного управления ресурсами;
 - подход к повышению осведомленности в отношении мер внутреннего контроля, включая контрольный перечень для самооценки, на которые будут опираться руководители при соблюдении правил, положений и политики ВОЗ, а также при определении приоритетности действий по усилению мер внутреннего контроля и практических методик управления;
 - такие инструменты, как панель управления (внутренняя) и веб-портал (внутренний и внешний), совершенствование которых будут продолжены;
 - четко установленные сферы подотчетности и ответственности в рамках Секретариата, зафиксированные на основе передачи полномочий

Генеральным директором; основная ответственность за обеспечение финансовой подотчетности лежит на Контролере, директорах административных и финансовых служб в регионах и директоре Департамента планирования, координации ресурсов и мониторинга эффективности деятельности. Они опираются на сотрудничество между руководителями всех бюджетных центров;

- договор о подотчетности (для помощников Генерального директора) с более четким изложением дальнейших финансовых обязанностей и показатели эффективности деятельности для отдельных сотрудников в рамках оценки их личной результативности;
- Для упрощения подотчетности в конкретных областях или подразделениях имеются инструменты и процессы, такие как ревизии, административные и программные обзоры и оценки. Они обеспечивают гарантии, укрепляют подотчетность и способствуют повышению уровня уверенности в управлении финансовыми ресурсами ВОЗ.
- Неотъемлемым элементом для достижения стратегических и оперативных целей Организации является управление рисками. Риски будут систематически выявляться, регулироваться и смягчаться с помощью механизма управления рисками, который в настоящее время разворачивается во всей Организации и связан с разработкой программного бюджета и оперативным планированием. Создаются четко разработанные механизмы эскалации, причем риски самого высокого уровня доводятся до сведения Генерального директора и государств-членов.
- Долговременные финансовые риски будут тщательно контролироваться: самыми важными являются долгосрочные обязательства, связанные с персоналом (например, медицинское обслуживание после выхода на пенсию и затраты на пенсионное обеспечение), в отношении которых Организации необходимо обеспечить, чтобы бремя будущих затрат, связанных с персоналом, было справедливо распределено между нынешними источниками финансирования и чтобы суммы, выделяемые на эти будущие расходы, были надлежащим образом основаны на последних оценках.

21. Внешние и внутренние ревизии продолжают гарантировать полноту и эффективность мер внутреннего контроля, в том числе выявлять слабые места, которые, в свою очередь, могут снижать эффективность механизмов подотчетности. Организация твердо намерена в оперативном порядке принимать меры в отношении обнаруженных в ходе проверки несоответствий рекомендуемой практике или доводить до сведения Независимого консультативного надзорного комитета экспертов любые выявленные несоответствия, с которыми руководство не согласно или устранение которых может быть затруднено. Кроме того, Комитет осуществляет надзор за механизмами общего внутреннего контроля и подотчетности, в том числе оценивает эффективность процесса ревизии и привлекает внимание Генерального директора и государств-членов к каким-либо проблемам, вызывающим беспокойство.

22. В следующем шестилетнем периоде будет также предусмотрено значительное обновление зданий, в отношении которого необходимо обеспечить устойчивые планы долгосрочного финансирования, при установлении справедливого бремени погашения займов, согласованных между нынешними и будущими источниками финансирования.

23. И, наконец, подотчетность будет тщательно контролироваться, а несоблюдение корректироваться параллельно с более широкими улучшениями, запланированными в области управления результативностью работы персонала.

ПАРАМЕТРЫ

24. Успешное осуществление пяти описанных выше компонентов связано с успешным осуществлением различных инициатив в рамках реформы в таких областях, как бюджет и финансы. Поэтому достижение этой задачи будет измеряться с помощью следующих показателей:

- увязка поступлений и расходов с утвержденным Программным бюджетом в разбивке по категориям и основным бюро;
- доля Программного бюджета в разбивке по категориям и основным бюро, финансируемая на разных этапах программного бюджетного цикла;
- процентная доля стран, в которых 80% страновых ресурсов ВОЗ выделяется на 10 или менее программных областей;
- представление отчетов о ключевых моментах, возникающих в связи с реестром рисков;
- мониторинг целей по эффективности;
- аудиторское заключение без оговорок Внешнего ревизора по ежегодным финансовым отчетам ВОЗ.

Перечисленные выше показатели уже представлены в Программном бюджете и плане осуществления реформы ВОЗ.

25. Для представления отчетов государствам-членам по вышеупомянутым показателям будут использоваться существующие механизмы (такие как среднесрочные обзоры и оценки хода выполнения программного бюджета). В этом контексте необходимо отметить, что некоторые показатели определяются на уровне конечных результатов и поэтому входят в совместную сферу ответственности Секретариата, государств-членов и партнеров. В более долгосрочной перспективе выдвинута цель по подготовке комплексного отчета, охватывающего программную, бюджетную и финансовую отчетность.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

26. Исполкому предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =