



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

ЕВ104/3

Сто четвертая сессия

23 апреля 1999 г.

Пункт 5 предварительной повестки дня

Внебюджетные ресурсы: структура политики

Доклад Секретариата

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Исполнительный комитет ВОЗ обеспечивает регулярное руководство для Организации в отношении мобилизации внебюджетных ресурсов и управления такими ресурсами. В связи с отсутствием роста обязательных взносов в регулярный бюджет ВОЗ все более необходимы дополнительные ресурсы для выполнения своих полномочий и учета приоритетов, установленных Исполкомом и Всемирной ассамблеей здравоохранения.
2. Исполнительный комитет на своей майской сессии 1997 г. создал рабочую группу для рассмотрения вопросов, связанных с внебюджетными ресурсами¹. Составленный в результате этого специальной рабочей группой доклад² был обсужден Исполкомом на его Сто второй сессии в мае 1998 г., и его основные выводы были одобрены. В решении ЕВ102(2) Исполком предложил Генеральному директору составить политический документ, основанный на докладе специальной рабочей группы, для его рассмотрения в 1999 г.
3. Исполнительный комитет предложил также Генеральному директору созвать совещание с представителями правительств из департаментов и учреждений, которые занимаются вопросами средств помощи развитию, а также с представителями возможных получателей этих средств.

¹ См. документ ЕВ100/1997/РЕС/1, с. 69 (по англ. изд.).

² См. документ ЕВ102/8.

ПРОБЛЕМЫ

4. В прилагаемом политическом документе (см. Приложение) рассматриваются процессы и способы мобилизации ресурсов и внебюджетных средств. В связи с важностью для ВОЗ обеспечения регулярного притока дополнительных ресурсов нельзя откладывать реализацию содержащихся в нем выводов. Пересмотренный вариант документа, учитывающий замечания Исполкома, будет представлен на его январской сессии 2000 г., а также представлен на рассмотрение Пятьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2000 году.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

5. Исполнительному комитету предлагается представить свои замечания по приложенному политическому документу о мобилизации ресурсов. Широкие направления, представленные в этом документе, будут определять подходы Организации к мобилизации ресурсов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ – КОЛЛЕКТИВНАЯ СТРАТЕГИЯ

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ

1. Здоровье является основным компонентом гуманитарного развития. Генеральный директор определила четыре глобальные задачи в области здравоохранения:

- необходимость сосредоточить усилия на осуществлении ограниченного числа исключительно эффективных с точки зрения затрат мероприятий, которые могут резко сократить бремя чрезмерной смертности и заболеваемости, от которого страдают бедные люди;
- необходимость более активно противодействовать опасным для здоровья факторам, возникающим в результате экономических кризисов, нездоровой окружающей среды, опасного поведения или эволюции микробов;
- необходимость развивать системы здравоохранения, удовлетворяющие потребностям каждого человека в отношении здоровья;
- необходимость расширять базу знаний.

2. Для решения этих задач необходимо улучшить мобилизацию, распределение и использование ресурсов. ВОЗ может играть важную роль во всех трех областях. В значительной степени техническая работа ВОЗ заключается в лучшем использовании ресурсов. Новый кластер по Фактическим данным и информации для политики отвечает за предоставление информации о потоках ресурсов, наличии недостатков, а также о том, каким образом можно лучше распределять ресурсы для выполнения этих задач. Если бы ВОЗ лучше пропагандировала свою работу, она могла бы мобилизовать больше ресурсов. Для выполнения этой задачи ВОЗ должна обеспечить свою собственную базу ресурсов.

3. Таким образом, основными целями являются следующие:

- повысить уровни инвестиций в решение глобальных задач здравоохранения в мире;
- обеспечить распределение и использование таких инвестиций в соответствии с наилучшими имеющимися фактическими данными;
- обеспечить такое положение, при котором потребности в ресурсах для выполнения ВОЗ своей деятельности будут направлены на решение глобальных задач.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД

4. Необходимо, чтобы вся деятельность по мобилизации ресурсов, осуществляемая Организацией, была основана на концепции единой и неразрывно связанной ВОЗ под руководством ее руководящих органов. В этом контексте важно будет увязать мобилизацию ресурсов с процессом составления регулярных бюджетов и деятельностью Генерального директора (стратегические представления, заседания круглого стола, посещения учреждений и поездки в страны) для достижения последовательного представления, распределения и использования средств в ВОЗ.

5. Деятельность по мобилизации ресурсов необходимо планировать и включать в работу всех кластеров, регионов, департаментов и бюро ВОЗ в странах, так как они значительно содействуют достижению целей и приоритетов ВОЗ. В то же время она должна также учитывать политику, повестки дня и предпочтения различных доноров и допускать достаточную гибкость для извлечения преимуществ из новых возможностей финансирования, когда они появляются. Кластер Внешних связей и руководящих органов отвечает как за координацию деятельности по мобилизации ресурсов в ВОЗ, так и за обеспечение надлежащего учета возможностей и ограничений доноров. Он должен также обеспечивать учет потребностей программ меньших размеров.

6. Ключевой характеристикой этого подхода будет развитие партнерства, создающего атмосферу общей ответственности и общих результатов.

7. В целях усиления мобилизации, распределения и использования ресурсов для решения глобальных задач здравоохранения ВОЗ необходимо разработать комплекс пропагандистских мер на основе своей технической работы, анализа потребностей в ресурсах и фактических данных, а также опыта в области пропаганды. Информацию об этом комплексе мер необходимо будет распространить среди целевых групп через средства массовой информации, телекоммуникационные средства и публикации. Важным документом является ежегодный Доклад о состоянии здравоохранения в мире.

ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ СЕГОДНЯ

8. Что касается сбора средств для ВОЗ, то большинство программ собирают средства, взаимодействуя с донорами с помощью сотрудников старшего уровня и технических сотрудников. Это взаимодействие является эффективным, обходится в большинстве случаев не более чем приблизительно 5% собранных ресурсов и привело к удвоению имеющихся ресурсов за последние восемь лет. Страны-доноры особенно поддерживают этот подход, который включает проведение серий совещаний (совещания заинтересованных сторон, ежегодные обзорные совещания и т.д.), которые дают им возможность глубже понять конкретные программы.

9. Положительные черты этой деятельности будут сохраняться, так как для Организации важно извлекать преимущества из существующего опыта, имеющихся талантов и контактов. Однако нынешний подход является нескоординированным, и сейчас следует более активно рассмотреть ряд вопросов:

- управление ресурсами должно быть более открытым, с тем чтобы повысить эффективность и подотчетность;
- особое значение ВОЗ следует сильнее подчеркивать в ее деятельности по мобилизации ресурсов даже для конкретных, ориентированных на болезни программ;
- следует избегать возможного раздражения доноров, обеспечивая более тесную координацию запросов на ресурсы из различных источников и сведение к минимуму конкуренции внутри ВОЗ. Многие доноры стремятся изучить более стратегические подходы к распределению их ресурсов в ВОЗ;
- следует обеспечить профессиональный последующий контроль, особенно в отношении доноров частного сектора, для противодействия чрезвычайно высокой степени отсева (приближающийся к 60%);
- следует упорядочить механизмы отчетности для избежания увеличения числа различных форм и сокращения времени, затрачиваемого на отчетность, а также для улучшения подотчетности;
- базу взносов следует расширить для сведения к минимуму риска нехватки ресурсов.

ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ

1. Упорядоченный двухгодичный цикл мобилизации ресурсов

10. Упорядоченный двухгодичный цикл для внебюджетных ресурсов, связанный с бюджетным циклом регулярного бюджета, является наиболее важным инструментом для осуществления новой стратегии. Этот цикл будет иметь следующие элементы:

- технические обзоры, предпринимаемые кластерами и региональными бюро для оценки результатов и окупаемости затрат;
- совещания заинтересованных сторон для оказания консультативной помощи Генеральному директору и руководящим органам;
- дискуссии по стратегическим направлениям, приоритетам, бюджетным рамкам и решениям в отношении внебюджетного финансирования.

В Дополнении для иллюстративных целей показан двухгодичный цикл управления ресурсами в отношении внебюджетных ресурсов и средств регулярного бюджета.

2. Улучшенное выделение ресурсов для ВОЗ

11. Новая структура в отношении добровольных средств позволит обеспечить четыре уровня финансирования:

(1) Генеральный директор: тематические добровольные средства (например, здоровье и бедность; опасности для здоровья; развитие сектора здравоохранения; расширение базы знаний). Некоторые доноры могут также пожелать выделить средства на страновые доверительные фонды. Эти средства распределяются Генеральным директором.

(2) Общие для всех кластеров проекты: проекты Кабинета, например, проект по Обращению вспять малярии, Инициатива по освобождению от табачной зависимости; другие проекты с координаторами (например, ВИЧ/СПИД). Распределение средств обеспечивает руководитель проекта или Исполнительный директор, назначенный в качестве координатора, на основе планов работы, утвержденных Кабинетом.

(3) Кластеры и региональные бюро. Распределение средств основано на бюджетном документе и плане работы, утвержденном Кабинетом.

(4) Департаменты/программы и страновые бюро. Распределение средств основано на планах работы, утвержденных исполнительными директорами и региональными директорами.

12. На каждом уровне будет поощряться планирование минимальных ассигнований для содействия более эффективному использованию ресурсов.

3. Поощрение долгосрочных обязательств

13. Обеспечение большей предсказуемости в отношении внебюджетных ресурсов является одним из важных элементов улучшения потока средств и подхода к мобилизации ресурсов. Правительства будут поощряться к тому, чтобы давать обязательства перед ВОЗ на несколько лет. В том случае, если их законодательства и бюджетные процедуры не дадут возможности давать такие обязательства, правительства будут поощряться к тому, чтобы давать обещания о предполагаемых взносах за период в два-три года, и к тому, чтобы как можно раньше представить график передачи информации об их твердых обязательствах. Для использования донорами, а также во всей Организации будет сохраняться база данных по таким обязательствам.

4. Роль совещаний заинтересованных сторон

14. Большинство программ, которые в значительной степени зависят от внебюджетных средств, выбрали вариант проведения таких совещаний один раз в год. Таким совещаниям обычно предшествует техническое обзорное совещание внешних экспертов, которые оказывают консультативную помощь названным совещаниям по техническому содержанию и итогам. В специальных программах эти совещания играют уставную роль, основанную на меморандуме о взаимопонимании. Организация совещаний для всех кластеров в 1999 г. была положительно воспринята участниками.

15. Другим вариантом будет организация недели «открытых дверей», в течение которой заинтересованные стороны могут получать необходимую информацию в ходе пленарных заседаний, в виде плакатов и выставок, а также на параллельных заседаниях. Если проведение «открытых дверей» будет увязано с проведением сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, это может обеспечить широкое представительство высокого уровня из развивающихся стран. Может быть также рассмотрен третий вариант, который состоит в проведении совещаний один раз в два года в объединенной для всех кластеров форме.

16. Доноры придают большое значение сильной представленности стран-получателей, что для некоторых программ является уставным требованием. Совещания заинтересованных сторон должны объединять представительную выборку государств-членов для обсуждения этих программ. В целом эти совещания представляют собой форум, на котором можно обеспечить основные направления и подотчетность технической политики, создающие возможности для долгосрочного финансирования. Они также информируют Генерального директора о стратегиях, потоках ресурсов и управлении.

5. Двусторонние совещания доноров

17. Эти совещания в настоящее время проводятся в течение всего года и являются частично ориентированными на политику, а частично – на технические вопросы. Считается, что следует проводить четкое различие между совещаниями заинтересованных сторон и двусторонними совещаниями, так как последние сосредоточены на общей политике. Они должны быть сконцентрированы в течение конкретного периода времени года, что позволит ВОЗ обеспечить раннее указание финансовых обязательств. Такие временные рамки в последние годы несколько сместились. Некоторые доноры предпочитают проведение в одно и то же время совещаний с рядом доноров. Это будет иметь преимущество, которое состоит в объединении политических направлений. Предлагается, чтобы ежегодные дискуссии, хотя и не обязательно совещания, с двусторонними донорами были сконцентрированы в октябре и ноябре.

6. Упорядоченные механизмы отчетности

18. В 1999 г. ВОЗ в консультации с донорами изучит единую систему отчетности об использовании внебюджетных фондов. Цель состоит в обеспечении единого формата финансовой отчетности и стандартного подхода к описаниям эффективности.

7. Упорядоченная структура для предложений

19. Предложения о финансировании со стороны кластеров, департаментов и региональных бюро ВОЗ должны отвечать самым высоким стандартам. С этой целью будут созданы механизмы для достижения и поддержания высокого качества упорядоченных предложений. Предложения будут соответствовать приоритетам в планах работы и бюджетах, отражать общее представление об Организации и содействовать достижению ключевых целей ВОЗ. Они обеспечат упорядочение отчетности.

8. Единая стратегия на основе объединенных планов работы

20. В целях поддержки совместного осуществления будет разработан сводный план работы по мобилизации ресурсов, основанный на предложениях в отношении деятельности, сделанных кластерами и региональными бюро.

9. Большая открытость и лучшая передача информации во всей Организации

21. Для информации о деятельности по мобилизации ресурсов и взаимодействии с донорами чрезвычайно важно, чтобы ею легко можно было обмениваться, и чтобы она была легко доступной. Примерами важной информации являются информация о контактах с донорами, о поездках в столицы, отчеты о командировках, просьбы и предложения в отношении финансирования, сделанные обещания и информация о полученных поступлениях. Будут также определены необходимые средства и механизмы для содействия обмену информацией. Представление информации будет обязанностью всех кластеров и региональных бюро ВОЗ.

10. Разработка базы данных с характеристиками правительственных доноров

22. База данных с характеристиками доноров позволит сотрудникам, отвечающим за мобилизацию ресурсов, извлечь преимущества из соответствующей информации, включая политику помощи и основные области сотрудничества, фамилии и адреса людей для контактов в различных министерствах, обновленную информацию о политиках (например, членах парламентов, министрах, главах учреждений по сотрудничеству) и т.д. В эту базу данных будут включены также фонды и частные доноры. База данных с характеристиками доноров будет разработана и предоставлена в распоряжение сотрудников, участвующих в мобилизации ресурсов, через внутреннюю сеть ВОЗ – Интранет.

Дополнение

ДВУХГОДИЧНЫЙ ЦИКЛ УПРАВЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ

1. Внебюджетные ресурсы

Март/Апрель 1999 г.	Июнь 1999 г.	Октябрь/Ноябрь 1999 г.	Декабрь 1999 г.	Март/Апрель 2000 г.	Июнь 2000 г.	Октябрь/Ноябрь 2000 г.	Декабрь 2000 г.
Технические обзоры на уровне департаментов	Совещания заинтересованных сторон: управленческие обзоры	Двусторонние/многосторонние дискуссии с донорами по политическим направлениям	Принятие донорами решения относительно финансирования на 2000 г.	Технические обзоры на уровне кластеров и региональных бюро	Общий обзор деятельности ВОЗ для оказания Генеральному директору консультативной помощи по бюджетным приоритетам и уровням на следующий бюджетный период (2002-2003 гг.)	Двусторонняя/многосторонняя дискуссия по бюджетным основам, приоритетам и уровням на следующий бюджетный период	Решения о бюджетных уровнях на 2001 г.; обязательства в отношении финансирования на 2002-2003 гг.

2. Средства регулярного бюджета

Май 1999 г.	Январь 2000 г.	Сентябрь 2000 г.	Декабрь 2000 г.	Январь 2001 г.	Май 2001 г.
Исполнительный комитет обсуждает процесс и политическую ориентацию	Исполнительный комитет рекомендует политическую ориентацию	Региональные комитеты рассматривают региональные компоненты	Генеральный директор предлагает проект программного бюджета на 2002-2003 гг.	Исполнительный комитет дает рекомендации по бюджету Ассамблее здравоохранения	Ассамблея здравоохранения утверждает бюджет на 2002-2003 гг.