



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто пятнадцатая сессия
Пункт 5.3 предварительной повестки дня

EB115/INF.DOC./7
12 января 2005 г.

Руководящие принципы для стратегического распределения ресурсов

ВВЕДЕНИЕ

1. На основе доклада Секретариата по резолюции WHA51.31 Пятьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения предложила Генеральному директору разработать руководящие принципы и критерии для стратегического распределения ресурсов во всей Организации, которые должны быть представлены Исполнительному комитету на его Сто пятнадцатой сессии. В этом решении говорится:

"Пятьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения постановила, после рассмотрения доклада об ассигнованиях из регулярного бюджета регионам, и с учетом рекомендаций, содержащихся в пункте 21, просить Генерального директора разработать, в консультации с государствами-членами и регионами, руководящие принципы на основе объективных критериев, подлежащие соблюдению при распределении средств из всех источников с учетом справедливости, эффективности и результативности и при оказании поддержки странам, испытывающим наибольшие нужды, в особенности наименее развитым странам, которые будут рассмотрены Исполнительным комитетом на его Сто пятнадцатой сессии."

(Решение WHA57(10), 22 мая 2004 г.)

2. Разработка принципов и критериев для руководства стратегическим распределением ресурсов является задачей, которая требует сотрудничества и участия всех уровней Организации, а также государств-членов посредством постоянных консультаций.

3. Настоящий документ построен на замечаниях, сделанных некоторыми государствами-членами в отношении проекта руководящих принципов. Он также отражает дальнейшие консультации и дискуссии, в частности, состоявшиеся в рабочей группе Секретариата ВОЗ с участием регионов и штаб-квартиры. В нем далее развиваются вопросы, связанные с проектом руководящих принципов, а также с процессом стратегического использования ресурсов.

4. Эта работа проводится во взаимосвязи с другими ключевыми управленческими процессами. Разрабатываемая в настоящее время Одиннадцатая Общая программа работы, которая будет определять деятельность Организации на период 2006-2015 гг., а также рамки для управления на основе результатов, включая предложенный стратегический план, также будут тесно связаны со стратегическим распределением

ресурсов. Новые способы работы на различных уровнях Организации и между ними, включая разработку "единой страновой стратегии, плана и бюджета" и осуществления децентрализации, также вносят значительный вклад в эту работу. И наконец, предпринимаемые во всей Организации усилия по повышению эффективности и результативности также получают поддержку и преимущества в результате более эффективного использования ресурсов.

5. Разработка руководящих принципов для стратегического распределения ресурсов дает возможность далее укрепить принятый в Организации подход к управлению на основе результатов. Следует установить правильный баланс между подходом к составлению бюджетов на основе результатов и разработкой принципов и критериев стратегического распределения ресурсов. Хотя эти два подхода необязательно являются взаимоисключающими и могут быть даже взаимодополняющими, следует принять меры к тому, чтобы не вернуться к подходу, основанному на ресурсах, при котором ресурсы распределяются в изоляции от стратегического направления и целей Организации.

6. За последние несколько месяцев было разработано предложение в отношении обновленных рамок управления на основе результатов с целью достижения более стратегического подхода к планированию и упрощения основных процессов. Они включают стратегический план для всей Организации, который будет строиться на основе Одиннадцатой Общей программы работы, Стратегиях сотрудничества со странами и резолюциях руководящих органов. Эти рамки были разработаны в результате консультативного процесса, одобрены руководящими органами и обеспечат основное направление для Организации более чем на шесть лет, или три двухгодичных программных бюджета. Тем самым они будут служить для поддержки, укрепления и обеспечения последовательности двухгодичных программных бюджетов.

7. На следующей диаграмме показаны эти различные процессы и инструменты, связанные со стратегическим распределением ресурсов.

Стратегическое распределение ресурсов: процесс



WHO 04.213

8. Ключевым компонентом любых рамок управления на основе результатов является способность контролировать деятельность за определенный промежуток времени и оценивать воздействие программ. Способность ВОЗ контролировать и обеспечивать подотчетность будет усилена в результате предложенных обновленных рамок, так как процессы планирования будут лучше сформулированы и вести к более эффективному составлению программного бюджета. Именно в этом контексте следует рассматривать факторы деятельности и эффективности с помощью отчетности ВОЗ об оценке деятельности и других механизмов мониторинга и оценки.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

9. Проект руководящих принципов был разработан в поддержку стратегического распределения ресурсов во всей Организации. Некоторые государства-члены посредством интерактивного процесса консультаций выразили общую поддержку этому проекту руководящих принципов. Поскольку они могут служить для руководства дальнейшей деятельностью, пересмотренные семь предлагаемых руководящих принципов приводятся ниже¹.

Принцип 1

Стратегическая координация и распределение ресурсов должны определяться, прежде всего, стратегическим планированием и составлением бюджетов на основе результатов, причем ожидаемые результаты устанавливаются после завершения процесса планирования во всей Организации, а бюджеты составляются методом "снизу вверх" на основе предполагаемых потребностей в ресурсах для достижения этих ожидаемых результатов.

Принцип 2

Бюджет должен охватывать все финансовые ресурсы ВОЗ. Потребности в ресурсах должны рассматриваться комплексным образом, включая поступления из всех источников средств в качестве части общего для всей Организации бюджета.

Принцип 3

Процесс планирования должен определяться долгосрочным стратегическим направлением ВОЗ, учитывающим региональные и страновые особенности, включая результаты анализа Стратегий сотрудничества со странами. Перспективы для стратегического распределения ресурсов (программная, функциональная и организационная) будут использоваться для информирования этого процесса.

¹ См. документ EB115/CD/1.

Принцип 4

Относительные ориентиры для ресурсов должны определяться для всего периода стратегического планирования. Эти ориентиры должны быть достаточно широкими и способствовать скорее гибкости, чем негибкости.

Принцип 5

В процессе стратегического планирования следует учитывать прошлую деятельность конкретных программ или подразделений. Для обеспечения вознаграждения хорошо функционирующих программ или подразделений будут учитываться отчеты об оценке деятельности за предыдущий бюджетный цикл или бюджетные циклы. Программы или подразделения, которые оказались неспособными дать ожидаемые результаты, будут тщательно изучаться, с тем чтобы лучше понять недостатки и оказать адекватную поддержку.

Принцип 6

При определении пределов для стратегического распределения ресурсов должны быть учтены три взаимодополняющие перспективы.

(a) Программная перспектива отражает приоритеты Организации с точки зрения существенного выполнения программы. То есть, это ответ на вопрос "какими являются цели и задачи, которые желает достичь и выполнить ВОЗ?" Эти цели и задачи изложены в Общей программе работы, резолюциях Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения, а также в других глобальных обязательствах, таких как Цели тысячелетия в области развития.

(b) Функциональная перспектива отвечает на вопрос "как ВОЗ наилучшим образом может достичь своих целей и выполнить свои задачи?" Она относится к основным функциям Организации, таким как нормативная деятельность и техническое сотрудничество, а также к тому, как ВОЗ должна уравнивать эти функции для наиболее эффективного выполнения ее стратегических задач и достижения ожидаемых на глобальном уровне результатов.

(c) Организационная перспектива относится к подразделениям ВОЗ в странах, регионах и в штаб-квартире. Она дает ответ на вопрос "где в Организации лучше всего и эффективнее всего проводить работу?" Ресурсы должны направляться туда, где выполняется работа.

Принцип 7

Итоги процесса стратегического планирования и основанного на результатах составления бюджетов должны проверяться по отношению к перспективам и критериям стратегического распределения ресурсов. Могут потребоваться некоторые корректировки, включая повышение или понижение

ожидаемых результатов. Повторяющийся, открытый и консультативный процесс имеет важное значение для обеспечения достоверности и надежности метода составления бюджетов на основе результатов.

Фактическое распределение ресурсов по отношению к целевым пределам будет подвергаться периодическому мониторингу. Хотя фактически ассигнования могут варьироваться или отклоняться от целевых в пределах частей цикла стратегического планирования, они должны быть уравновешены по отношению ко всему периоду. В случае значительных вариаций целевые пределы могут пересматриваться для отражения исключительных изменений обстоятельств.

10. Стратегическое распределение ресурсов является прежде всего консультативным процессом. Эти принципы должны вести к более эффективному использованию ресурсов, проверке итогов составления бюджетов на основе результатов и приданию приоритета при распределении ресурсов наиболее нуждающимся странам. Говоря кратко: *делать именно то, что необходимо, правильным образом и в правильном месте.*

11. Три перспективы, изложенные в Принципе 5, являются главным элементом подхода к стратегическому распределению ресурсов. **Программная** перспектива применяется в процессах стратегического планирования, обеспечивая как руководящие рамки для разработки программ, так и средства для проверки соответствия результатов полномочиям Организации. Из этого вытекает, что **функциональная** перспектива необходима для дальнейшей разработки стратегических задач, обеспечивая децентрализацию в тех случаях, когда это повысит эффективность и/или результативность и когда применяются оптимальные стратегические подходы. **Организационная** перспектива будет включать ориентировочные объемы ресурсов для каждого уровня Организации, которые будут использоваться для информирования стратегического планирования и перекрестной проверки по отношению к итогам составления бюджетов на основе результатов в целях обеспечения справедливости и солидарности и в поддержку наиболее нуждающихся стран.

12. Стратегическое распределение ресурсов должно учитывать все эти в равной степени важные перспективы, которые далее изучаются более подробно. Их следует рассматривать в связи друг с другом, так как они являются взаимозависимыми.

ПРОГРАММНАЯ ПЕРСПЕКТИВА

13. Программная перспектива относится к тому, чтобы «делать именно то, что необходимо,» обеспечивая наличие четкого стратегического направления и выделение Организацией средств для осуществления деятельности в соответствии с этим направлением с помощью наиболее эффективного использования своих ресурсов.

14. Стратегические цели, которые должны быть изложены в предложенном стратегическом плане, будут служить в качестве отправной точки и будут определяться

в ходе транспарентного и консультативного процесса во всей Организации. Они могут пересматриваться в ходе последующих двухгодичных циклов составления программных бюджетов, чтобы учесть изменяющиеся условия и возникающие потребности. Стратегический план будет включать от четырех до восьми целей высокого уровня и от 15 до 20 стратегических задач, которые будут выполняться с помощью стратегических подходов.

15. Для определения стратегических задач необходимо рассмотреть ряд ключевых аспектов и критериев. Они были сформулированы различными способами в прошлом, и будет полезным использовать эту работу¹. Некоторые выявленные критерии включают:

потенциал воздействия;

масштабы проблемы здравоохранения, имеющей глобальное значение;

сравнительные преимущества ВОЗ, с учетом целей и основных функций Организации;

потребности государств-членов, определенные в результате эпидемиологических обследований, и с учетом бремени болезней; и

основные требования со стороны государств-членов, установленные в ходе дискуссий, в решениях и резолюциях;

16. В зависимости от характера стратегических задач и подходов, а также от результатов функционального анализа будут определены относительные потребности в ресурсах. Можно предположить, что в зависимости от характера различные стратегические задачи, подходы и соответствующие функции будут иметь различные стоимостные последствия. Эти ориентиры в отношении ресурсов будут использоваться в качестве руководства и для перекрестной проверки процесса составления бюджетов на основе результатов.

17. Главным для эффективного и результативного использования ресурсов будет установление правильного баланса для обеспечения надлежащего выделения ресурсов для *всех* стратегических целей ВОЗ. Высокий уровень ресурсов в одной программе не должен считаться компенсацией для других программ с недостаточными ресурсами.

ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА

18. Функциональная перспектива является главной для выполнения того, что необходимо, "правильным образом".

¹ *Десятая Общая программа работы 2002-2005 гг.*, пункт 13, с. 7; *EBPDC3/7, Priority-setting in WHO*, 20 November 1996, pp. 2-3, paragraphs 4-6; *EUR/RC43/4, Programme Budget Priorities 1996-1997*, pp. 3-4, paragraph. 13.

19. Эта перспектива связана с программной перспективой в той мере, в какой каждая стратегическая задача может быть выполнена с помощью сочетания различных функций, которые изложены в Уставе ВОЗ, резолюциях Ассамблеи здравоохранения и в Десятой Общей программе работы. Их необходимо будет пересмотреть в рамках формулирования Одиннадцатой Общей программы работы.

20. Функциональная перспектива также и, возможно, более тесно, связана с организационной перспективой. Несмотря на то, что все функции выполняются в большей или меньшей степени на всех уровнях, различные уровни Организации играют различную роль.

21. В рамках процесса стратегического планирования необходимо будет произвести оценку каждой стратегической задачи, с тем чтобы определить относительное значение различных функций и ролей различных уровней Организации в доведении до максимума эффективности и результативности. Эти ориентиры, несмотря на то, что они являются довольно широкими, помогут в информировании и проверке процесса составления бюджетов на основе результатов.

22. Базисным принципом должно быть осуществление функций как можно ближе к тем местам, где предпринимаются действия.

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ПЕРСПЕКТИВА

23. Организационная перспектива обеспечивает такое положение, при котором мы делаем то, что необходимо, "в правильном месте". Ресурсы должны быть в наличии на всех уровнях Организации, отражая то, где работа может быть осуществлена более эффективно, и основываясь на взаимодополняющих сильных сторонах трех уровней Организации.

24. Для этой перспективы целесообразно разработать механизм оценки и анализа итогов составления бюджетов на основе результатов, чтобы обеспечить соответствие между стратегическими целями, функциональным анализом и уровнем Организации, на котором будет проводиться работа.

25. Основываясь на опыте работы других подобных механизмов и используя этот опыт при разработке этой перспективы для ВОЗ, необходимо обеспечить соблюдение несколько общих принципов:

любой подход к эффективному использованию ресурсов во всей Организации должен прочно основываться на принципах справедливости и солидарности в поддержку наиболее нуждающихся стран, особенно наименее развитых стран;

он должен основываться на критериях, которые можно будет применить для оценки рационального использования средств из всех источников в рамках объединенного и общего для всей Организации бюджета, включая обязательные взносы, прочие поступления и добровольные взносы. Вместе с тем, этот механизм должен учитывать различный характер этих средств.

будут установлены предварительные ориентировочные пределы ресурсов, распределяемых на каждый из трех уровней. Однако это ни коим образом не должно считаться заменой процесса составления бюджетов на основе результатов предварительным определением распределения ресурсов.

26. Организационная перспектива должна соответствовать другим двум перспективам. Ориентировочный объем ресурсов для каждого уровня должен отражать общее стратегическое направление, цели, подходы и соответствующие функции, подлежащие выполнению, и может определяться в соответствии с принципами, изложенными ниже.

27. Ресурсы, выделяемые на страновой уровень, могут включать два компонента:

компонент равного **участия** для всех стран; то есть ресурсы, необходимые для обеспечения базисного уровня внутристрановой поддержки государствам-членам, которые будут представлять меньшую долю общих страновых ресурсов;

компонент, **основанный на потребностях**, который учитывает медико-санитарные потребности, социально-экономический статус и фактор населения на основе стратегической ориентации и стратегических целей.

28. Используемые показатели должны быть надежными, сравнимыми, регулярно обновляться и быть в наличии для всех государств-членов; это подразумевает, что соответствующие косвенные показатели могут использоваться до тех пор, пока не будут в наличии обоснованные и соответствующие показатели здравоохранения и социально-экономические показатели. Необходимо предпринять больше усилий для обеспечения быстрого прогресса в отношении надежности показателей.

29. Для охвата региональных функций необходим основной компонент, который будет относительно единообразным для каждого региона. Все региональные бюро должны выполнять одни и те же функции от имени государств-членов в своем регионе, независимо от их уровня относительных потребностей. Региональные функции должны рассматриваться в связи с функциями, выполняемыми в штаб-квартире и на уровне стран. Для отражения региональных особенностей будет учитываться дополнительный компонент, основанный на потребностях.

30. Объемы ресурсов для конкретного региона поэтому будут состоять из совокупности ресурсов, выделенных странам в этом регионе, и ресурсов, выделенных региональному бюро. Это должно быть представлено в виде предела. Последующая разбивка внутри регионов будет определяться регионами согласно соответствующей региональной политике, принятой региональными комитетами, и в соответствии с общей перспективой и политикой Организации. Необходимо установить общие для всей Организации промежуточные показатели для обеспечения последовательности и справедливости между странами во всех регионах, включая основное присутствие в странах, что может потребовать постепенного подхода в течение определенного периода времени.

31. Соответствующий ориентировочный и относительный уровень ресурсов для штаб-квартиры должен определяться с учетом программной перспективы и в связи с функциями, выполняемыми на региональном и страновом уровнях. Глобальная роль штаб-квартиры должна рассматриваться в контексте децентрализации, обеспечивая при этом устойчивость глобальной нормативной роли ВОЗ.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ: ПРОЦЕСС

32. Успешное стратегическое распределение ресурсов потребует прочного и транспарентного консультативного процесса. Он должен быть включен в рамки управления на основе результатов, в том числе в шестилетний процесс стратегического планирования. Шаги, которые должны быть предприняты, изложены ниже:

Шаг 1: В рамках процесса стратегического планирования будут определены цели и стратегические задачи. Для каждой стратегической задачи будут указаны относительные потребности в ресурсах. Само по себе это является консультативным процессом во всей Организации, который требует нескольких месяцев и основывается на формулировании Одиннадцатой Общей программы работы.

Шаг 2: Каждая стратегическая задача будет проанализирована для общей оценки того, на каком организационном уровне должен быть сделан основной акцент действий для периода стратегического планирования. Этот анализ ролей трех уровней, а также относительных и ориентировочных объемов выделяемых ресурсов на основе организационной перспективы будет четко распространен во всей Организации.

Шаг 3: На основе стратегических задач и учитывая стратегические ориентировочные объемы ресурсов, затем с помощью подхода, основанного на результатах, будет разработан проект двухгодичного программного бюджета. Это, вероятно, будет подразумевать неоднократный и распространенный во всей Организации процесс консультаций.

Шаг 4: Итоги составления бюджетов на основе результатов будут проверяться по отношению к трем перспективам - программной, функциональной и организационной - и направлениям, сформулированным в шагах 1 и 2.

Шаг 5: Для обеспечения соответствия результатов стратегическому направлению и стратегическим задачам может потребоваться дальнейший обзор; необходимо будет обеспечить определенную степень последовательности с текущими ассигнованиями.

Шаг 6: После процесса с широким участием Секретариата предложение о стратегическом распределении ресурсов будет представлено Генеральным директором региональным комитетам для комментариев и через Исполнительный комитет Ассамблеи здравоохранения.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

33. После получения замечаний, которые будут сделаны Исполнительным комитетом на его нынешней сессии, новый проект руководящих принципов и подхода будет подготовлен для представления Исполнительному комитету на его Сто шестнадцатой сессии.

34. В случае утверждения руководящие принципы и подход будут применяться к последующему процессу стратегического планирования. Основываясь на Общей программе работы, которая будет представлена региональным комитетам в сентябре 2005 г., будут разработаны стратегический план и проект программного бюджета на 2008-2009 годы. Затем он будет представлен региональным комитетам для комментариев в сентябре 2006 г. и на утверждение Ассамблее здравоохранения в мае 2007 года.

= = =