



Партнерства

Доклад Секретариата

1. В последние два десятилетия характер глобального здравоохранения изменился кардинальным образом, что нашло отражение в участии многих партнеров, разделяющих единую концепцию расширения ответных мер в порядке удовлетворения потребностей здравоохранения на глобальном уровне, включая оказание услуг, профилактику и научные исследования и разработки. Помимо деятельности на правительственном уровне, увеличивается участие в работе сектора здравоохранения неправительственных организаций, учреждений здравоохранения, не относящихся к государственному сектору, промышленности, конфессиональных организаций и гражданского общества.

2. Сейчас есть мало успешных инициатив в области здравоохранения, которые осуществляются какой-либо организацией в одиночку. Обусловленное этим участие многих секторов и разнообразие субъектов деятельности ставят новые требования к эффективному управлению совместной работой этих участников. Для того чтобы сделать эту работу более заметной и создать общую основу для сотрудничества путем сочетания преимуществ государственных и негосударственных организаций и гражданского общества, в сфере здравоохранения создаются соответствующие глобальные партнерства.

3. В течение последнего десятилетия число глобальных партнерств в области здравоохранения постоянно растет. В настоящее время таких партнерств существует более сотни, хотя термин "партнерства" охватывает огромное разнообразие организационных структур, взаимоотношений и совместных механизмов среди участвующих субъектов деятельности.

ХАРАКТЕР ПАРТНЕРСТВ И ПАРТНЕРСКИХ СВЯЗЕЙ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

4. Спектр этих партнерств варьируется от официальных субъектов деятельности, инкорпорированных в систему в законодательном порядке, до более неофициальных групп сотрудничества, не имеющих самостоятельных механизмов управления. В настоящее время используются такие термины, как "партнерство", "альянс", "сеть", "программа", "сотрудничество по проекту", "совместная (информационно-разъяснительная) кампания" и "целевая группа". Характер участвующих партнеров также варьируется, однако они, как правило, включают межправительственные организации, субъектов деятельности государственного сектора, неправительственные организации, академические и/или научно-исследовательские учреждения, коммерческий сектор и гражданское общество.

5. Глобальные партнерства в сфере здравоохранения могут преследовать такие цели, как расширение масштабов мероприятий на оперативной, гибкой и целенаправленной основе; мобилизация новых и существенных ресурсов; разработка и введение в практику новаторских решений в тех случаях, когда государства, академические учреждения и рынок не в силах активизировать необходимые исследования и разработки; укрепление согласованных совместных действий; и расширение состава партнеров, работающих во имя достижения общей цели. Эта работа строится на основе общих ценностей и целей, взаимопонимания, поддержки, признания сравнительных преимуществ отдельных организаций, а также на принципе совместного разделения риска.

6. В зависимости от роли и возможностей согласования работы глобальные партнерства в области здравоохранения можно распределить по категориям на основании их функций и задач, которые они ставят перед собой, следующим образом:

- (a) партнерства, которые прежде всего финансируют программы здравоохранения в развивающихся странах в целях расширения охвата населения соответствующими медико-санитарными мероприятиями;
- (b) партнерства, которые прежде всего координируют действия многих отдельных партнеров и работа которых сосредоточена на профилактике различных состояний здоровья;
- (c) партнерства, которые прежде всего занимаются научными исследованиями, включая повышение потенциала, и действуют в качестве своего рода катализатора, стимулирующего разработку новых продуктов, например лекарственных препаратов, вакцин и диагностических средств.

Некоторые партнерства выполняют все эти три функции. Многие занимаются в основном профилактикой какого-либо конкретного состояния здоровья или конкретной болезни. Комплексным развитием систем здравоохранения (хотя в этой области в последнее время появились новые инициативы) занимается меньшее число партнерств.

7. Эти особенности воздействуют на структурный тип соответствующего механизма организации партнерства. Те из них, в работе которых присутствует существенный компонент финансирования, как правило, нуждаются в более официальной структуре управления, предполагающей четкую ответственность за принятие финансовых решений. Те из них, которые в первую очередь выполняют координирующую роль, зачастую наиболее эффективно работают в тех случаях, когда такая структура управления носит менее официальный характер. Сети, специализирующие на выполнении какой-либо одной задачи (объединения организаций с нечеткой структурой, которые сотрудничают в целях обмена информацией и координацией деятельности) представляют собой, как правило, предпочтительный вариант в случае необходимости координации функций, поскольку они могут быть весьма эффективны и результативны в достижении целей, поставленных перед партнерством, обеспечивать большую гибкость и ограничивать транзакционные издержки, которые зачастую связаны с официальными структурами и механизмами управления.

8. В системе Организации Объединенных Наций существует особый тип партнерства, в котором ВОЗ тесно сотрудничает с целым рядом учреждений, фондов и программ системы ООН в целях активизации сотрудничества и повышения уровня согласования и унификации, как это также требуется рядом резолюций ВОЗ и изложено в соответствующих документах руководящих органов¹.

ВОЗДЕЙСТВИЕ И УРОКИ

9. В целом, глобальные партнерства в области здравоохранения вносят большой вклад в общее дело. Существенные достижения включают повышение уровня предсказуемости нового крупномасштабного финансирования; введение в практику новых способов работы с более широким участием гражданского общества и частного сектора; согласованность и координация по ключевым техническим и оперативным стратегиям с ускорением работы по их осуществлению; поддержка обеспечения глобальных благ в области здравоохранения; эффект масштаба; и активизация инновационной деятельности. Не все эти преимущества можно отнести на счет каждого партнерства, и не во всех случаях улучшение состояния здоровья было достигнуто за счет партнерств, поскольку они являются лишь зеркальным отражением тенденций и приоритетов в области развития.

10. Партнерства, которые занимаются финансированием, оказывают кардинальное воздействие на расширение деятельности, направленной на решение конкретных проблем здравоохранения, на основе участия в разработке программ деятельности самых разных партнеров под руководством правительства. Такая финансовая поддержка сегодня составляет 4 млрд. долл. США в год. Некоторые из них открывают новые направления работы для нетрадиционных доноров или инновационных источников финансирования (например, Международный механизм для финансирования иммунизации), с тем чтобы они могли участвовать в процессе развития здравоохранения. Они также действуют в качестве катализатора, стимулирующего использование систем управления, отчетности и мониторинга, ориентированных на конкретные результаты.

11. Некоторые партнерства, занимающиеся конкретными болезнями, повышают осведомленность посредством проведения информационно-разъяснительной работы в отношении этих болезней, координации технической помощи со стороны участвующих партнеров и объединения интересов многосекторальных партнеров (то есть гражданского общества, неправительственных организаций и частного сектора) в достижении конкретных результатов.

12. Государственно-частные партнерства, занимающиеся разработкой конкретных продуктов, играют конструктивную роль в активизации новаторской деятельности по созданию новых продуктов. Такие партнерства весьма многочисленны и в большинстве случаев занимаются конкретными болезнями. В настоящее время предпринимаются попытки по увеличению взаимодействия между ними.

¹ См. резолюции WHA58.25 и WHA59.12 и документы A59/37 и EB120/31.

13. Глобальные партнерства в области здравоохранения, помимо их преимуществ, создают определенные проблемы, включая риск дублирования работы, возможное повышение транзакционных издержек для правительств и партнеров, различные системы отчетности, неодинаковое участие стран, неспособность стран освоить выделенные им средства, отсутствие согласованности с национальными приоритетами и системами и недостаточная координация работы партнерств на уровне стран. В этой связи признается необходимость в национальном и глобальном согласовании и повышении эффективности в вопросах мобилизации ресурсов и их распределения, технической помощи, мониторинга и комплексных подходов, которые позволяют повысить предсказуемость и устойчивость финансирования в долгосрочном плане, и активизации обмена информацией между участниками. Кроме того, многим партнерствам, которые занимаются конкретными состояниями здоровья, необходимо координировать свою работу с более широкой деятельностью, финансированием и инициативами в области развития системы здравоохранения.

14. В ответ на эти проблемы страны усиливают координацию работы глобальных партнерств в области здравоохранения, которые действуют в пределах их границ. Эта работа включает создание национальных координационных механизмов в рамках министерств здравоохранения, которые позволяют увязывать требования партнерств, занимающихся финансированием, с существующими национальными механизмами и следить за тем, чтобы деятельность этих партнерств и предоставляемые ими финансовые средства увязывались с национальными планами. Некоторые страны также активно перенастраивают и рационализируют работу своих национальных механизмов координации посредством их объединения в один механизм. Партнерства, которые отличаются хорошей системой управления и координации, вносят положительный вклад в усилия стран по достижению Целей тысячелетия в области развития.

15. Возникают также конкретные вопросы, касающиеся управления глобальными партнерствами в области здравоохранения, такие как конфликтующая подотчетность, высокие транзакционные издержки для государств-членов, обусловленные участием в работе многочисленных советов, и необходимость обеспечения более последовательных стратегических подходов со стороны таких партнерств.

16. Увеличение численности глобальных партнерств в области здравоохранения создает проблемы, связанные с нечеткостью функций и обязанностей среди различных партнеров-участников, между секретариатом партнерства и партнерами-участниками и между участниками партнерства и другими партнерами, которые осуществляют работу в данной области. Особую важность приобретает необходимость лучше понять взаимосвязь между функциями и обязанностями партнерств, с одной стороны, и функциями и обязанностями участвующих многосторонних учреждений, с другой.

17. Необходимо точнее оценивать спрос на оказание поддержки странам в осуществлении партнерских инициатив и программ различных учреждений-партнеров, включая ВОЗ. Секретариат ВОЗ все больше и больше обеспокоен увеличением спроса, в некоторых случаях непредсказуемым, на услуги Организации по увеличению объема технической поддержки странам в связи с быстрым увеличением объема финансирования

по линии партнерств. Дополнительные взносы в бюджет ВОЗ, в принципе, не компенсируют существенное увеличение рабочей нагрузки.

18. Для решения этих проблем предпринимаются многочисленные попытки. В третьем форуме высокого уровня по Целям тысячелетия в области развития, связанным со здоровьем, который состоялся в ноябре 2005 г. в контексте Парижской декларации об эффективности помощи, участии, согласовании, унификации, результатах и взаимной отчетности (2005 г.), приняли участие многочисленные стороны, включая представителей развивающихся стран, и международные учреждения и доноры. Он разработал свод принципов наиболее эффективной практики глобальных партнерств в области здравоохранения на страновом уровне; эти принципы касаются в первую очередь партнерств, которые обеспечивают существенное финансирование на уровне стран, однако многие из них имеют прямое отношение и к другим видам партнерств, в работе которых задействованы в качестве участвующих партнеров национальные правительства. Такие партнерства, как Альянс ГАВИ и "Остановить туберкулез" одобрили эти принципы, и некоторые доноры руководствуются ими в планировании своей работы.

19. Некоторые основные элементы деятельности глобальных партнерств в области здравоохранения должны заключаться:

- (a) в приведении их деятельности в большее соответствие с национальными стратегиями в области развития в целях увеличения причастности к этим видам деятельности местного населения;
- (b) в увеличении согласованности и гармонизации работы среди партнеров с национальными стратегиями в области развития и с устойчивым и предсказуемым финансированием;
- (c) в более последовательном использовании системы управления, ориентированной на конкретные результаты, и в укреплении национального потенциала, наряду с рационализацией процедур отчетности;
- (d) в предоставлении странам и партнерам своевременной и прозрачной информации;
- (e) в расширении представленности заинтересованных сторон в руководящих органах партнерств.

СОВМЕСТНАЯ РАБОТА ВОЗ С ПАРТНЕРАМИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

20. В течение всего своего существования ВОЗ работала с целым рядом государственных и частных субъектов деятельности и организациями гражданского общества, занимающихся вопросами здравоохранения, зачастую в рамках совместных и консультативных сетей, союзов и форумов. Эта работа имеет исключительно важное

значение в том плане, что она помогает ВОЗ выполнять свою роль органа, направляющего и координирующего работу в области здравоохранения на международном уровне.

21. В Одиннадцатой общей программе работы на 2006-2015 гг. признается факт усложнения ситуации в области глобального здравоохранения и отмечается в качестве одной из основных функций Организации ее лидирующая роль в области здравоохранения и приоритетная важность создания партнерств в тех случаях, когда требуются совместные действия. Среднесрочный стратегический план на 2008-2013 гг. и стратегии координации работы ВОЗ на страновом уровне, разработанные в увязке с национальными приоритетами, еще больше укрепляют стратегическую направленность работы ВОЗ с партнерами и в рамках партнерств. Статья 2 Устава ВОЗ и многие резолюции Ассамблеи здравоохранения предусматривают поддержку сотрудничества и координации с другими партнерами. В соответствующих случаях эти резолюции предусматривают, кроме того, оказание поддержки в организации партнерств, связанных со здоровьем, в рамках ВОЗ в порядке достижения ее стратегических целей.

22. Действия ВОЗ по оказанию поддержки глобальным партнерствам в области здравоохранения носят далеко идущий характер, который находит отражение в ее участии в их системе управления, лидерстве в подходах к техническим вопросам и к системам здравоохранения, в разработке совместных планов с партнерами, в оказании странам экономической технической поддержки, в активизации более широкого вовлечения соответствующих партнеров в работу по конкретному тематическому направлению данного партнерства и в повышении координации работы партнерств, занимающихся аналогичными вопросами. ВОЗ адаптируется к новым проблемам и обеспечивает стратегическое руководство и координацию, зачастую в условиях конфликтующих интересов. Она также уделяет внимание результатам работы в рамках соответствующих общих структур, стремится усилить причастность стран, проводит совещания многочисленных партнеров и представителей секторов и создает условия в поддержку национальных целей в области здравоохранения и оценивает их воздействие.

23. Региональные и страновые бюро ВОЗ расширяют свою деятельность в поддержку работы глобальных партнерств в области здравоохранения в странах в целях оказания им помощи в ее более полной увязке с национальными приоритетами, в укреплении национальных систем здравоохранения и усилении связей с техническими программами и в создании национального потенциала по управлению работой многочисленных партнерств и деятельности, осуществляемой на партнерских началах. ВОЗ играет стратегическую роль в содействии координации работы по линии механизмов в рамках министерств здравоохранения, помогает партнерам согласовывать свою деятельность с национальными приоритетами в области здравоохранения и разрабатывает комплексный и единый подход к развитию систем здравоохранения.

24. Решая вопрос о том, когда и каким образом присоединиться к тому или иному партнерству в области здравоохранения, ВОЗ определяет, будут ли дополнительные выгоды для здравоохранения от ее участия в плане мобилизации партнеров, укрепления знаний, ресурсов и взаимодействия; увязывается ли деятельность данного партнерства с той или иной четкой целью ВОЗ, поддерживает ли оно цели ВОЗ, а также национальные

цели в области развития, и обеспечивает ли оно должное участие заинтересованных сторон и четкое определение ролей партнеров; и четко ли будут определены и отслеживаться ее операции.

25. В партнерствах в области здравоохранения ВОЗ выполняет две основные функции:

(а) участие в качестве партнера на стратегическом и техническом уровнях, которое включает деятельность по координации с другими партнерами и обеспечение лидерства, технического руководства и поддержки странам и партнерам на уровне сектора здравоохранения;

(б) в некоторых случаях взятие на себя роли принимающей организации для данного партнерства и тем самым выполнение функции его секретариата. Эти меры придают партнерству соответствующую правовую репутацию, секретариат которого становится частью Секретариата ВОЗ и пользуется его правовым статусом. В таких случаях ВОЗ берет на себя обязанность по выполнению административных и управленческих функций и услуг в поддержку работы партнерства, например, в вопросах финансового управления, целевых фондов, закупок, кадровых ресурсов, заключения договоров и предоставления служебных помещений и оборудования.

26. Эти две функции четко различаются, и хотя меры по размещению у себя того или иного партнерства могут быть обусловлены решением принять стратегическое участие в его работе, тем не менее Организация не будет принимать такие меры, если она не будет принимать стратегическое участие в его работы. Участие ВОЗ в партнерстве означает, что она будет играть ключевую роль в его совете или в эквивалентном механизме координации. ВОЗ принимает у себя около 15 партнерств, у которых есть своя собственная структура управления, и еще 70 партнерств, которые относятся к категории инициатив, программ и кампаний, находящихся в ведении ВОЗ в рамках надежных сетей партнеров, но без развитой структуры управления.

27. Характер официальных партнерств может создавать для ВОЗ конкретные проблемы, особенно в том случае, когда она соглашается выступать в роли принимающей организации. Эти вопросы включают четкость соответствующих целей и мандатов ВОЗ и партнерства, способность оказать партнерству соответствующую поддержку, совместимость с правилами и положениями ВОЗ, взаимодействие с программным бюджетом и четкость способов сотрудничества партнерства с региональными и страновыми бюро ВОЗ или по линии этих бюро. Решение этих проблем способствует выработке такой концепции партнерских отношений, которая включает более эффективное планирование, оценку воздействия на ресурсы и решение вопроса о том, когда и как устанавливать отношения, предусматривающие размещение этого партнерства у себя, а также каким образом расторгать такие отношения.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

28. Секретариат просит Исполком высказать свою точку зрения в отношении этих тенденций, складывающихся в области глобального здравоохранения, и в отношении

будущей роли ВОЗ в глобальных партнерствах в области здравоохранения и работы с ними, в том числе в отношении того, что может сделать ВОЗ для оказания поддержки странам в работе с партнерствами и в координации их деятельности.

29. Исполкому предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =