



Сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций и с другими межправительственными организациями

Доклад Секретариата

1. Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ООН)¹ призвал обеспечить лучшую согласованность и координацию между учреждениями ООН на страновом уровне, а также упростить и гармонизировать их правила и процедуры. В ответ на это Пятьдесят восьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла резолюцию WHA58.25, которая предложила Генеральному директору, в частности, чтобы ВОЗ продолжала осуществлять деятельность на страновом уровне в соответствии с приоритетами государств-членов, по согласованию с руководящими органами, и координировать деятельность ВОЗ с деятельностью других организаций системы ООН и, при необходимости, с другими соответствующими участниками, которые работают в целях улучшения результатов, связанных со здоровьем. В этой резолюции упоминается также значение согласованности с Парижской декларацией по повышению эффективности внешней помощи: приверженность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность (2005 г.) и необходимость активного участия вместе с другими членами страновых групп ООН в подготовке и осуществлении Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития и в тесном сотрудничестве с резидентом-координатором ООН на страновом уровне. Недавно такой же обзор призвал также международное сообщество обновить свои обязательства.

2. В 2012 г. в докладе для Шестидесяти пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения о сотрудничестве с учреждениями системы ООН и другими межправительственными организациями² были определены следующие цели реформы ВОЗ: большая целенаправленность, содействие последовательности, а также гибкое и умелое руководство; кроме того, в нем изучено, как эти цели отражены в способе

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 59/250, принятая 22 декабря 2004 года.

² См. документ A65/39.

работы ВОЗ в качестве части системы ООН. Конкретно в докладе определены четыре стратегических приоритета для ВОЗ:

- (a) Обеспечение принятия во внимание вопросов здравоохранения в целом и приоритетов ВОЗ, в частности, в материалах и решениях межправительственных органов Организации Объединенных Наций.
- (b) Создание и поддержание эффективных сетей и коалиций с основными учреждениями Организации Объединенных Наций, связанными со здоровьем, основанных на общих планах основной деятельности.
- (c) Усиление своей эффективности и лидирующей роли в здравоохранении в качестве части гуманитарной системы Организации Объединенных Наций.
- (d) Оказание поддержки государствам-членам в рамках эффективно действующей страновой группы Организации Объединенных Наций¹.

3. В 2012 г. в качестве преемника трехгодичного обзора был проведен четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики, завершившийся принятием резолюции Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 2012 года².

4. Поэтому настоящий доклад для Шестидесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения сосредоточен конкретно на вопросах политики и финансирования, возникших в результате четырехгодичного обзора политики. Посредством сосредоточения на роли ВОЗ в качестве части страновой группы ООН (приоритет 2(d), выше) доклад обращает внимание Ассамблеи здравоохранения на основные рекомендации обзора политики, сделанного в 2012 г., подчеркивая области совпадения и возможного расхождения между реформой ВОЗ и реформами страновых операций ООН в целом.

5. Взаимосвязь ВОЗ с системой развития ООН на страновом уровне является одним из аспектов руководства глобальным здравоохранением. Поэтому настоящий доклад следует читать вместе с докладом о роли ВОЗ в руководстве глобальным здравоохранением³.

Возникающие тенденции и проблемы: последствия для ВОЗ

6. Общая сумма донорских взносов в оперативную деятельность во всей системе ООН оставалась постоянной и составляла 23 млрд. долл. США в период между 2010 и

¹ См. документ A65/39.

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 67/226, принятая 21 декабря 2012 года.

³ Документ EB133/16.

2011 годами¹. Однако общий рост после 1995 г. в номинальном выражении скрывает ежегодный спад в реальном выражении с 2008 года. Кроме того, почти весь этот рост был в форме целевых ресурсов на неосновную деятельность для финансирования одиночных донорских проектов.

7. Эти изменения совпадают с другими тенденциями. Сегодня почти три четверти людей в мире, живущих в абсолютной нищете, находятся в странах, классифицированных как страны со средним уровнем дохода. Многие из этих стран становятся менее зависимыми от льготного финансирования в целях развития (или более не имеют на него право). В результате этого подход к сокращению распространенности нищеты, основанный на финансируемом донорами развитии, быстро становится устаревшим. Вместо него необходимо определить такие способы работы, особенно в рамках системы ООН, которые поддерживают обмен знаниями и наилучшей практикой при поддержке со стороны сильных нормативных документов и которые способствуют диалогу между государствами, а также между государством, частным сектором и гражданским обществом.

8. В то же время многие самые бедные люди в мире продолжают быть зависимыми от внешнего финансирования и технической поддержки. Прямым результатом сокращения донорских ресурсов является увеличение доли традиционной помощи в целях развития, которая сосредоточена в наиболее нестабильных и слабых странах мира.

9. Эти тенденции имеют ряд последствий для сотрудничества ВОЗ в рамках системы ООН:

(a) ВОЗ должна реагировать на различные потребности *всех* государств-членов. Целевое финансирование традиционных доноров все больше концентрируется на потребностях самых бедных стран, следовательно, становится все труднее обеспечить адекватное финансирование для нормативной и политической работы в странах со средним уровнем дохода и большой численностью бедного населения.

(b) В условиях быстро растущего институционального потенциала во многих странах с низким уровнем дохода правительства все больше стремятся *селективно* использовать технический и финансовый опыт в системе ООН. Эта тенденция увеличивает необходимость в гибких, ориентированных на конкретные страны ответных мерах и делает менее подходящим всеобъемлющее планирование развития, требующее громоздких процедур.

(c) В такой сложной области, как здравоохранение, прогресс зависит от работы всех секторов с широкими коалициями в гражданском обществе и частном

¹ См. Доклад Генерального секретаря A/67/94-E/2012/80 и документ Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам UN-DESA Funding Update No. 3 (July 2012), имеются по адресу <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml> (по состоянию на 2 мая 2013 г.).

секторе. Такие коалиции включают соответствующие учреждения ООН, но также потребуют включения гораздо большего диапазона участников.

Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики и работа Группы ООН по вопросам развития¹

10. Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики – это механизм, предназначенный для оценки эффективности, результативности, согласованности и воздействия оперативной деятельности ООН в целях развития, а также для предоставления общесистемных политических направлений и условий работы на страновом уровне на следующий четырехгодичный период. Он сосредоточен на способе функционирования учреждений ООН, особенно на страновом уровне, и изучает финансирование оперативной деятельности и ее вклад в развитие национального потенциала.

11. С политической точки зрения резолюция о четырехгодичном обзоре политики вновь подтверждает искоренение нищеты в качестве самой общей задачи и главного элемента устойчивого развития. Она подчеркивает взаимосвязи развития, мира, безопасности и прав человека; а также соответствие достижению согласованных в международных масштабах целей, связанных с развитием, включая Цели тысячелетия в области развития. Она подтверждает также центральное значение национальной причастности и главную ответственность каждой страны за свои цели в области развития².

12. Следующие две области касаются будущего функционирования ООН на страновом уровне; они заслуживают особого внимания со стороны государств-членов, так как они оказывают значительное влияние на работу страновых бюро ВОЗ:

- финансирование Системы координаторов-резидентов;
- подход «единство действий».

Финансирование Системы координаторов-резидентов

13. Изменившиеся структуры донорского финансирования имеют последствия для координации деятельности ООН на страновом уровне. В 2011 г. на функционирование Системы координаторов-резидентов ООН во всем мире было израсходовано приблизительно 134 млн. долл. США; ПРООН внесла около 68%; доноры – около 24%;

¹ Группа ООН по вопросам развития включает 32 фонда, программы, специализированных учреждения, департамента и офиса ООН, которые играют определенную роль в вопросах развития в более чем 150 странах.

² Резолюция о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики включает 189 пунктов постановляющей части в 5 основных областях: (1) введение; (2) финансирование оперативной деятельности системы развития ООН; (3) вклад оперативной деятельности ООН в наращивание национального потенциала и эффективность развития; (4) совершенствование функционирования системы развития ООН; (5) последующая деятельность и контроль. В системе ООН ВОЗ реагирует на соответствующие указания и использует свои полномочия.

и остальная часть системы ООН – около 7%. Сейчас доноры указали, что их финансирование не продолжится после 2013 г. и что учреждениям Группы ООН по вопросам развития начиная с 2014 г. придется покрывать разницу.

14. Резолюция о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики предлагает Генеральному секретарю представить в 2013 г. на рассмотрение Совета и Генеральной Ассамблеи конкретные предложения об условиях финансирования Системы координаторов-резидентов, обеспечив при этом отсутствие отрицательного воздействия этого финансирования на ресурсы, имеющиеся для программ в области развития.

15. В целом большинство учреждений ООН признают ценность функции координатора-резидента на страновом уровне, и что выполнение этой функции должно финансироваться централизованно. Альтернативой централизованному финансированию является продолжение использования нынешнего подхода, при котором координаторы-резиденты делают специальные, иногда существенные, запросы на получение финансовой поддержки из учреждений в странах¹.

16. Согласно оценке первоначального предложения Группы ООН по вопросам развития, стоимость Системы координаторов-резидентов составляет 34 млн. долл. США в год. Помимо офиса Координатора-резидента и персонала на страновом уровне, Система включает расходы на региональные подразделения Группы ООН по вопросам развития и все расходы Управления по координации оперативной деятельности в целях развития, базирующегося в Нью-Йорке, которое выступает в качестве глобального секретариата для Группы ООН по вопросам развития. Это предложение было рассмотрено Сетью по финансовым и бюджетным вопросам Комитета высокого уровня по вопросам управления, который отчитывается перед Координационным советом руководителей системы ООН, расходы которого уменьшились со 134 млн. долл. США до 121 млн. долл. США. Было предложено, чтобы из этой суммы 88 млн. долл. США в качестве опорной поддержки предоставила ПРООН; остальные 33 млн. долл. США будут распределены между всеми учреждениями Группы ООН по вопросам развития (уменьшение по сравнению с первоначальным предложением, которое составляло 44 млн. долл. США). Доля каждого учреждения определяется на основе трех критериев: ежегодный базовый взнос, величина учреждения (на основе ежегодных расходов и численности персонала) и системная нагрузка (на основе количества рамочных программ ООН по оказанию помощи в целях развития, в которых учреждение участвует). Используя различные подходы, было разработаны три варианта оценки деятельности в области развития по сравнению с гуманитарной деятельностью.

17. Чисто в финансовом выражении нынешнее предложение оценивает долю ВОЗ в 5,2 млн. долл. США за двухгодичный период. Эта сумма была включена в предлагаемый программный бюджет на 2014-2015 годы. Это будет означать общее

¹ Многие страновые бюро ВОЗ получили специальные просьбы о предоставлении финансовых ресурсов офиса Координатора-резидента в их странах. Секретариат в настоящее время находится в процессе сбора информации для количественного определения вклада на данный момент.

уменьшение взноса ВОЗ в совместную деятельность ООН на 26,8%, по сравнению с суммой в бюджете на 2012-2013 гг. в размере 19,4 млн. долл. США. В настоящее время эта совместная деятельность на глобальном уровне включает расходы на обеспечение безопасности ¹, операции Объединенной инспекционной группы ООН и Координационный совет руководителей (частью которого официально является Группа ООН по вопросам развития и ее секретариат).

18. Однако в реальности уровень неопределенности является большим и конечная общая сумма может значительно вырасти, если другие учреждения договорятся о дальнейших исключениях или если Секретариат ООН будет рассчитываться как одно подразделение, а не как 19 отдельных учреждений, которые являются частью Группы ООН по вопросам развития.

19. Несмотря на широкую дискуссию в Группе по вопросам развития, во время составления настоящего доклада не был достигнут консенсус в отношении дальнейшего продвижения вперед. Несмотря на то что некоторые фонды и программы ООН готовы поддержать это предложение (разумеется, некоторые считают, что эти расчеты были слишком занижены), другие, особенно специализированные учреждения и учреждения, занимающиеся, главным образом, гуманитарной деятельностью, не готовы. Ряд специализированных учреждений обратились за консультацией по этому вопросу к своим руководящим органам. Группа ООН по вопросам развития продолжит обсуждения с донорами для обеспечения финансирования в переходный период.

20. Участие в расходах Системы координаторов-резидентов неизбежно окажет воздействие на финансирование программ ВОЗ. Однако позиция ВОЗ не сосредоточена только на абсолютной величине доли финансирования. Учитывая финансовое давление, с которым сталкиваются все учреждения по вопросам развития, ее позиция скорее состоит в том, чтобы поставить под сомнение предположения, лежащие в основе оценок Группы ООН по вопросам развития, которые принимают нынешний подход к координации в системе ООН в качестве отправной точки.

21. Вопросы сосредоточены на том, какие виды деятельности и функции должны финансироваться как часть Системы координаторов-резидентов. Главную обеспокоенность в этом отношении вызывают эффективные операции на страновом уровне, которые более не должны зависеть от крупного секретариата Группы ООН по вопросам развития в Нью-Йорке. Во-вторых, существует значительный потенциал для повышения эффективности на страновом уровне, основываясь скорее на возможностях и навыках, имеющихся во всех резидентских учреждениях, чем на добавлении персонала, как предлагается, в офис Координатора-резидента. В-третьих, во многих странах со средним уровнем дохода уменьшающаяся необходимость в рамочных программах ООН по оказанию помощи в целях развития уменьшает и потребность в дополнительных возможностях для планирования. И наконец, любая договоренность о разделении расходов должна признавать вклад в натуральной форме в координацию,

¹ Указанная сумма не включает участия в расходах на безопасность на страновом уровне.

сделанный членами Группы ООН по вопросам развития, и меньше полагаться на такие показатели, как численность персонала¹.

22. Суммируя сказанное, спрос на поддержку со стороны ООН – и, разумеется, ВОЗ – изменяется. Сосредоточение на результатах и конечных продуктах с целенаправленной политической поддержкой, специально приспособленное для реагирования на конкретные национальные условия, заменяет сложные многоучрежденческие процессы планирования. Эффективная страновая координация все еще важна, но должна принять форму осторожного содействия, коллегиальной работы и обмена ресурсами и опытом. Усиление присутствия ООН на страновом уровне не может более рассматриваться только с точки зрения увеличения числа должностей, но должно найти выражение в более стратегическом подходе к использованию недостаточных кадровых и финансовых ресурсов.

Подход «единство действий»

23. В резолюции о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики Генеральная Ассамблея подчеркнула, что Система координаторов-резидентов принадлежит системе развития ООН и что координаторы-резиденты, действуя под руководством правительств, играют центральную роль в обеспечении координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития.

24. Кроме того, резолюция признает необходимость усилить функцию планирования и координации, разрешая координаторам-резидентам предлагать поправки к проектам и программам для приведения их в соответствие с Рамочной программой ООН по оказанию помощи в целях развития, включая внесение поправок в саму Рамочную программу, полностью консультируясь с правительствами и соответствующими учреждениями.

25. Рекомендации основаны на опыте стран, применивших подход «единство действий», который направлен на усиление согласованности, соответствия, эффективности и результативности системы ООН в области развития, укрепляя в то же время национальную причастность и лидерство. Ограниченное число стран приняли подход «единство действий» на экспериментальной основе, другие приняли этот подход в качестве самостоятельной и добровольной инициативы. В резолюции вновь подтверждается необходимость сохранить принцип «нет одного размера, подходящего для всех», чтобы приспособлять вид поддержки к национальным потребностям, реальностям, приоритетам и условиям планирования. В ней содержится просьба к системе ООН, в частности, поддержать страны, получающие комплексный пакет помощи, основанный на стандартных операционных процедурах.

26. В течение прошлого года проведена работа над стандартными операционными процедурами, и в проекте документа определены пять принципов, которые были

¹ Например, представители ВОЗ во всех регионах в течение длительных периодов времени замещают отсутствующих координаторов-резидентов. В настоящее время составляются более точные оценки вклада ВОЗ в натуральной форме.

разработаны Группой ООН по вопросам развития: Одна программа; Общий бюджетный механизм и Один фонд; Один лидер, Единство действий и Единство коммуникаций. Несмотря на то что стандартные операционные процедуры являются внутренне последовательными, они не полностью учитывают отдельные структуры подотчетности и руководства, которым подчиняются специализированные учреждения.

27. Стандартным операционным процедурам необходимо оказывать поддержку: они предназначены для сдвига внимания ООН от совместного *планирования* к совместному *осуществлению*, упрощая и гармонизируя процессы, особенно в области деловой практики. Однако средства, предложенные для достижения этого, подразумевают, что выполненной деятельностью будет только та деятельность, которая подпадает под один из обобщающих документов и в совместный бюджет с объединенными ресурсами и подотчетностью перед Координатором-резидентом. В проекте стандартных операционных процедур четко предлагается, чтобы общие механизмы планирования и отчетности заменили документы, специфичные для каждого учреждения.

28. Очевидно, что стандартные операционные процедуры предназначены для «единства действий» определенной группы стран. Кроме того, неизбежен период постепенного перехода от нынешнего положения. Однако движение в сторону единого присутствия ООН на страновом уровне поднимает важные стратегические вопросы для ВОЗ, особенно для сотрудников, работающих на страновом уровне, которые получают самые разные группы сообщений: это происходит из-за различных стратегических направлений реформы, взятых, соответственно, ВОЗ и ООН.

29. Движущей силой реформы ВОЗ является необходимость в большей транспарентности и подотчетности. Предлагаемый программный бюджет на 2014-2015 гг. и сопровождающая его система подотчетности отражают этот подход, обеспечивая большую степень детализации конечных результатов ВОЗ, расходов по их достижению и вклада каждого уровня Организации в их достижение. Такая степень детализации позволяет ВОЗ реагировать на растущие потребности государств-членов в точной, своевременной и регулярной информации о том, как используются ресурсы и какое воздействие они оказывают на местах.

30. Однако параллельно этому некоторые из тех же государств-членов по в равной степени обоснованным причинам требуют более объединенного и интегрированного присутствия системы ООН на страновом уровне, при котором достижения измеряются и регистрируются на уровне конечных результатов для системы ООН в целом, организационные границы начинают исчезать и активно стимулируется отказ от отчетности, специфической для каждого учреждения.

31. Согласовать эти два подхода невозможно. Такое согласование требует изначального признания различных целей, которые преследуются; требований, налагаемых на специализированные учреждения отдельными системами руководства и подотчетности; необходимости в большей согласованности и последовательности политики доноров, вносящих свой вклад в систему ООН; и необходимости открытого обсуждения в рамках системы ООН того, как приспособить различные подходы к реформе.

Выводы

32. Вопросы здоровья занимают и продолжают занимать центральное место в работе ООН на страновом уровне:

- Обследование правительственных программ в странах¹ свидетельствует о том, что здоровье считается второй самой важной областью поддержки ООН на страновом уровне в течение следующих четырех лет. В то же время здоровье, включая ВИЧ/СПИД и здоровье матери и ребенка, является областью, в которой учреждения ООН больше всего конкурируют за средства.
- Доклад о физическом присутствии ВОЗ и выполнении функций через ее бюро в странах, территориях и районах в 2012 г.² свидетельствует, что ВОЗ является председателем или сопредседателем тематических групп по вопросам здоровья приблизительно в 90% из 116 стран, территорий или районов, в которых существует такая группа. В половине стран, в которых ВОЗ не является председателем таких групп, создан механизм ротации, позволяющий ВОЗ участвовать в качестве председателя или сопредседателя.
- Две трети из нынешних 123 рамочных программ ООН по оказанию помощи в целях развития имеют конкретные результаты в отношении здоровья и большинство остальных включают компоненты здоровья в социальные результаты. Страновая группа ВОЗ руководит разработкой таких результатов или компонентов в 94% случаев. Кроме того, бюро ВОЗ являются активными партнерами в различных глобальных инициативах в области охраны здоровья.
- Политическая декларация совещания высокого уровня 2011 г. по неинфекционным заболеваниям еще более усилила центральное значение здоровья в работе системы ООН на страновом уровне. Неинфекционные заболевания становятся важным центром внимания в работе страновых групп ООН и постепенно находят отражение в промежуточных/конечных результатах Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития.
- Однако немногие рамочные программы ООН по оказанию помощи в целях развития включают весь объем работы ВОЗ в стране, и просьба об участии ВОЗ в расходах системы координаторов-резидентов занимает ведущее место в деятельности, упомянутой ранее в отношении координации работы партнеров по здравоохранению на страновом уровне.

33. ООН является также важным источником финансирования деятельности ВОЗ. В двухгодичный период 2010-2011 гг. ВОЗ получила 350 млн. долл. США целевых добровольных взносов из системы ООН, в том числе доход от доверительных фондов с

¹ Это обследование было проведено в качестве части подготовки к четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики; документ, кратко излагающий его результаты, находится по адресу <http://www.un.org/en/development/desa/oesc/qcpr.shtml> (по состоянию на 2 мая 2013 г.).

² WHO presence in countries, territories and areas, 2012 Report, CCO/12.05.

участием многочисленных доноров (приблизительно 45% по фондам на цели развития и гуманитарным фондам)¹. Увеличение доступа ВОЗ на страновом уровне к доверительным фондам с участием многочисленных доноров является частью стратегии мобилизации ресурсов и требует активного участия соответствующей страновой группы ООН.

34. В быстро изменяющемся мире ВОЗ и система ООН, частью которой она является, должны идти в ногу. В условиях нехватки ресурсов и увеличения требований стран реформа должна творчески смотреть в будущее, а не на организационные подходы прошлого. Эффективная координация является неременным условием эффективности развития – в рамках коалиции учреждений, занимающихся вопросами здоровья, и различных секторов. Секретариат ВОЗ продолжит поиск способов, как сделать функцию Координатора-резидента ООН как можно более эффективной и действенной. Но при этом важно, чтобы эти усилия предпринимались как часть последовательного процесса реформы.

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

35. Ассамблее здравоохранения предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =

¹ ООН вносит около 3 млн. долл. США для Специальной программы ПРООН/ЮНФПА/ВОЗ/Всемирного банка для исследований, разработок и подготовки научных кадров в области воспроизводства населения; Специальной программы исследований и подготовки специалистов по тропическим болезням; Постоянного комитета ООН по вопросам питания; и программы «Обратить вспять малярию».