Всемирная
организация здравоохранения

КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ
Второе внеочередное совещание EBPBAC/EXO2/2
Пункт 2 предварительной повестки дня 23 ноября 2012 г.

Предложения по совершенствованию финансирования ВОЗ

Доклад Секретариата

1. С самого начала реформы ВОЗ два ключевых вопроса определяют ход дискуссии о финансировании ВОЗ: как лучше увязать те приоритеты, которые были утверждены руководящими органами ВОЗ, с теми средствами, которые имеются для их финансирования; и как повысить предсказуемость и стабильность финансирования для содействия более реалистичному и основанному на результатах планированию, эффективному управлению ресурсами, а также повышению транспарентности и подотчетности. Хотя более совершенное финансирование лежит в основе оптимальной деятельности ВОЗ, особенно на уровне стран, также признается, что совершенствование работы Организации является средством обеспечения более совершенного финансирования ВОЗ.

2. Настоящий документ подготовлен в соответствии с решением Исполнительного комитета на его Сто тридцать первой сессии[1] и для рассмотрения на внеочередном совещании Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам с упором на вопросе о финансировании ВОЗ в декабре 2012 года. Цель настоящего документа – представить предложения по улучшению финансирования ВОЗ.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

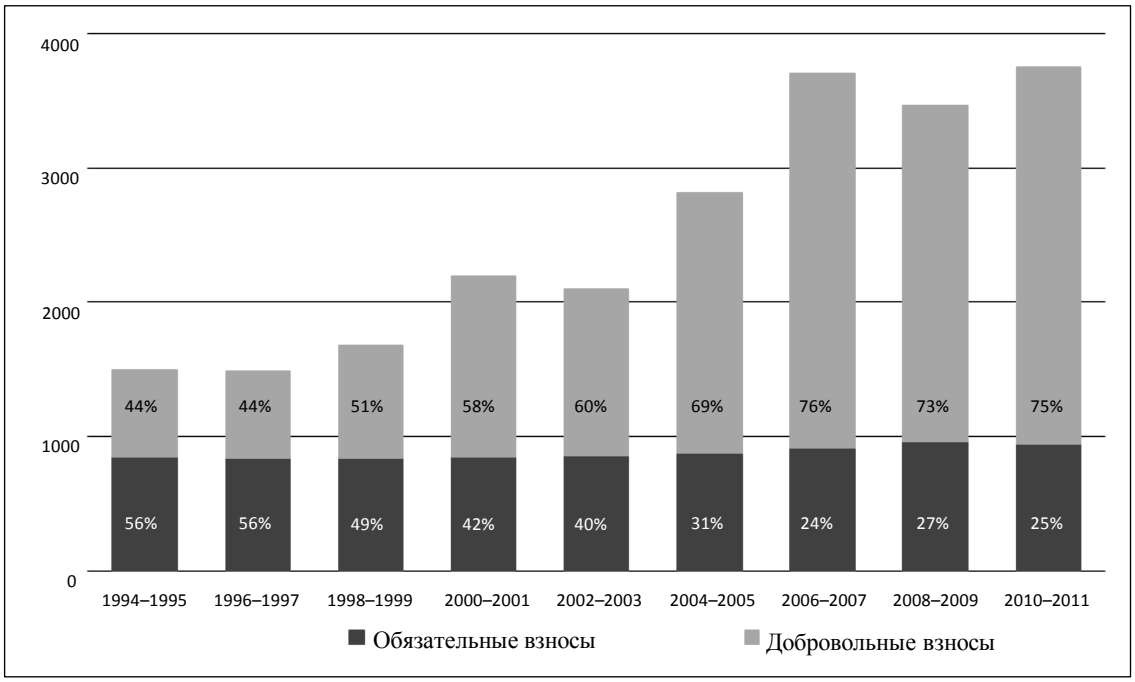
3. За прошедшие десятилетия финансирование ВОЗ претерпело серьезные преобразования. Хотя первоначально программный бюджет ВОЗ финансировался исключительно за счет обязательных взносов, в настоящее время Организация финансируется за счет комбинации как обязательных, так и за счет добровольных взносов, которые предоставляются как государствами, так и негосударственными структурами. За последние десятилетия также отмечался значительный рост бюджета ВОЗ: он вырос с 1 647 млн. долл. США в 1998–1999 гг. до 3 959 млн. долл. США в двухгодичном периоде 2012–2013 годов. Большая часть программного бюджета ВОЗ в

[1] См. решение EB131(10).

настоящее время финансируется за счет добровольных взносов. Обязательные взносы, которые сохранились примерно на одинаковом уровне в течение этого периода, в настоящее время составляют лишь 25% общих поступлений ВОЗ (Рисунок 1).

4. Нынешняя финансовая ситуация ВОЗ создает целый ряд проблем, которые ограничивают способность Организации обеспечивать достижение ожидаемых результатов и быстро реагировать на возникающие задачи в области здравоохранения. Эти проблемы включают: (i) несбалансированность/несоответствие программного бюджета ВОЗ и его финансирования; (ii) непредсказуемость финансирования; (iii) недостаточную транспарентность финансирования и эффективность управления ресурсами; (iv) уязвимость ВОЗ; и (v) негибкость финансирования.

Рисунок 1. Тенденции по обязательным и добровольным взносам ВОЗ, 1994-2011 гг. (в млн. долл. США)



5. Хотя первоначальное обсуждение вопроса о финансировании ВОЗ было сосредоточено на значении гибкости, дальнейший анализ показывает, что если будет найдено адекватное решение первых четырех проблем, то необходимость гибкого финансирования значительно сократится. Но учитывая опыт прошлого десятилетия, нужно будет сохранить некоторую гибкость финансирования, с тем чтобы ВОЗ могла быстро реагировать на возникающие задачи в области здравоохранения, новые решения/резолюции руководящих органов ВОЗ, которые имеют финансовые последствия, а также на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения.

Несбалансированность программного бюджета ВОЗ и имеющихся ресурсов

6. Финансовая ситуация ВОЗ создает разрыв между ожидаемыми результатами деятельности ВОЗ, которые отражены в программном бюджете, и теми ресурсами, которые имеются для их финансирования. Из-за того, что большие надежды возлагаются на добровольные взносы, те программы, которые являются привлекательными для доноров, как правило, хорошо финансируются, а другие программы не получают достаточного количества ресурсов. Дисбаланс между программным бюджетом и имеющимися ресурсами также вызывает несбалансированность финансирования между различными программами, создавая дефицит в жизненно важных областях деятельности ВОЗ. Например, деятельность ВОЗ по сокращению детской смертности и улучшению охраны материнства была недофинансирована на 23% в двухгодичном периоде 2010–2011 гг., несмотря на значение этой деятельности для достижения Целей тысячелетия в области развития 4 и 5. Дисбаланс затрудняет способность ВОЗ направлять ресурсы туда, где они необходимы (например, между техническим сотрудничеством и нормативной деятельностью, расходами по персоналу и видам деятельности, а также между программной деятельностью и административными/вспомогательными функциями).

Непредсказуемость финансирования ВОЗ

7. Добровольные взносы варьируются не только по степени их предназначенности для конкретных мероприятий, но также по степени предсказуемости и времени поступления гарантий. ВОЗ является учреждением, основанным на знаниях, и превалирование целевых добровольных взносов в поступлениях Организации ведет к подрыву стабильности при достижении ожидаемых от нее результатов. Нормативные функции ВОЗ и техническое сотрудничество со странами зависят от квалификации персонала Организации. Недостаток предсказуемых поступлений отрицательно сказывается на управлении контрактами по набору персонала (лишь около 44% Программного бюджета на 2012–2013 гг. финансировалось с достаточной степенью достоверности в начале двухгодичного периода). Кроме того, большая часть получаемого финансирования предназначена для краткосрочных проектов, и лишь незначительная его доля обусловлена многолетними соглашениями. Это в значительной степени ограничивает горизонт планирования для Организации, осложняет эффективное и действенное планирование и управление ресурсами, а также ставит под угрозу способность ВОЗ оказывать адекватную долгосрочную поддержку странам в удовлетворении их национальных потребностей в области здравоохранения.

Транспарентность финансирования и эффективность управления ресурсами

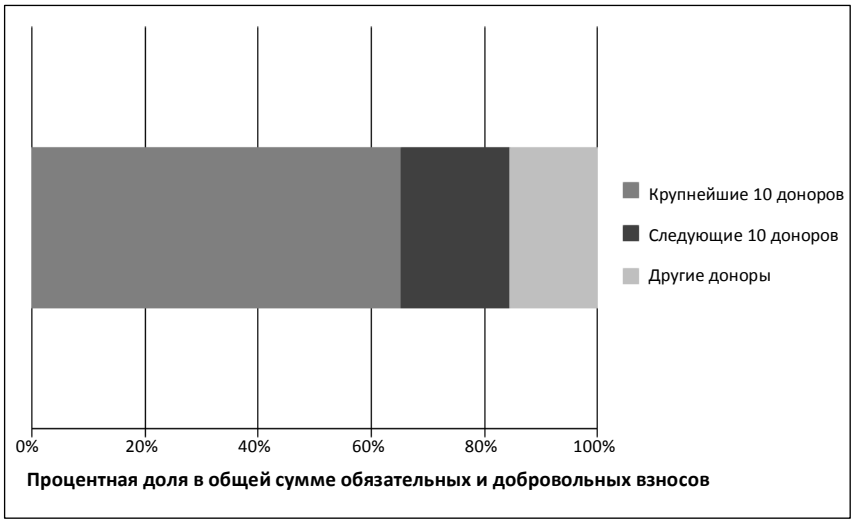
8. Нынешняя практика ВОЗ в плане управления ресурсами и мобилизации ресурсов ограничивает максимизацию эффективности и лимитирует транспарентность и подотчетность финансирования. Кроме того, управление целевыми и обусловленными поступлениями от добровольных взносов повышает накладные расходы и снижает эффективность. Сотрудники старшего звена уделяют значительное время мобилизации ресурсов. Конкуренция между программами и основными подразделениями в том, что касается мобилизации фондов, затрудняет эффективную координацию и целевую

мобилизацию ресурсов, что приводит к дублированию усилий. Недостаточная координация и последовательность действий при мобилизации ресурсов также сказывается на эффективности управления ресурсами, препятствует усилиям Организации по повышению эффективности и укрепления взаимодействия между программами, а также подрывает способность Организации обеспечивать максимальную транспарентность и скоординированную отчетность в том, что касается использования ресурсов.

Уязвимость ВОЗ из-за нынешней финансовой ситуации

9. В настоящее время большая часть финансирования ВОЗ поступает за счет действующих обязательств и поддержки небольшой группы государственных и негосударственных доноров. Крупнейшие 10 доноров в бюджет ВОЗ вносят более 60% поступлений Организации (Рисунок 2). Ухудшение экономического положения даже одного из этих доноров, сокращающее способность на устойчивой основе делать взносы, будет иметь серьезные финансовые последствия для Организации. Хотя логично иметь базу финансирования, которая включает как обязательные, так и добровольные взносы, ограниченность круга тех доноров, которые делают эти взносы, усугубляет финансовый риск для ВОЗ и усиливает подверженность колебаниям объема поступлений.

Рисунок 2: Взносы в ВОЗ по группам доноров, 2010–2011 гг. (совокупные обязательные и добровольные взносы)



Негибкость финансирования

10. Подавляющее большинство добровольных взносов в ВОЗ детально обусловлено, поскольку они предназначаются для конкретных проектов или программ. Из общей суммы добровольных взносов, полученных в ходе двухгодичного периода 2010–2011 гг., более 90% были предназначены для конкретных проектов, программ или использования в конкретных местах или же были увязаны с конкретной группой ожидаемых результатов или показателей деятельности. Негибкость большей части

финансирования ВОЗ ограничивает способность ВОЗ своевременно перебрасывать ресурсы для удовлетворения появляющихся потребностей в области государственного здравоохранения или для противодействия чрезвычайным обстоятельствам, а также быстро реагировать на новые решения/резолюции руководящих органов ВОЗ. Ограниченность возможностей по перераспределению целевых ресурсов усугубляет дисбаланс имеющихся ресурсов в программном бюджете и создает такую ситуацию, когда некоторые программы относительно хорошо обеспечены ресурсами, в то время как другие критические области деятельности ВОЗ сталкиваются с серьезной нехваткой средств.

ЦЕЛИ, ПРЕДПОСЫЛКИ И ХАРАКТЕРИСТИКИ УСОВЕРШЕНСТВОВАННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

11. Основополагающей целью работы по усовершенствованию финансирования для ВОЗ является обеспечение **полного финансирования утвержденного программного бюджета,** который рассчитывался бы с учетом затрат, был бы реалистичным и опирался на те приоритеты и ожидаемые результаты, которые утверждены государствами-членами.

12. В основе всех предложений, изложенных в настоящем документе, лежит предпосылка о том, что **бюджет ВОЗ будет оставаться стабильным на протяжении следующих двух-трех двухгодичных периодов.** Бюджетный пакет, который будет представлен в проекте общей программы работы на 2014–2019 гг., составляет порядка 12 млрд. долл. США, причем этот общий пакет более или менее равномерно распределяется по трем двухгодичным периодам.

13. Также предполагается, что Организация и **впредь будет финансироваться за счет комбинации нынешних источников** финансирования (т.е. поступления в ВОЗ будут слагаться как из обязательных, так и добровольных взносов, причем добровольные взносы будут предоставляться как государственными, так и негосударственными донорами).

14. Представленные предложения ставят во главу угла совершенствование увязки финансирования с приоритетами Организации и повышение качества поступающего финансирования. Кроме того, они нацелены на укрепление эффективного использования этих средств на протяжении всего цикла управления ресурсами. В данном случае качественное финансирование для ВОЗ определяется наличием пяти характеристик, которыми являются: увязка с программным бюджетом; предсказуемость; транспарентность; широкая основа; и гибкость.

Характеристики усовершенствованного финансирования для ВОЗ

15. **Увязка всех средств с реалистичным и основанным на результатах программным бюджетом**. Увязка средств с программным бюджетом означает, что взносы доноров соответствуют приоритетам и ожидаемым результатам, согласованным государствами-членами.

16. **Предсказуемость** финансирования. Это означает, что для Организации гарантированы ресурсы в начале периода действия программного бюджета. Целью является прогрессивное увеличение уровня предсказуемости финансирования всего программного бюджета до начала его выполнения.

17. **Транспарентность** финансирования. В данном контексте транспарентность предполагает, что все заинтересованные стороны могут легко проверить, какое финансирование было предоставлено, кто его предоставил, на какие нужды оно расходуется и какие цели ставятся в этом процессе.

18. Высококачественное финансирование **поступает от широкой базы доноров.** В данном случае ставится цель расширить базу доноров для увеличения их числа и повышения уровня распределения ресурсового бремени.

19. **Гибкость** высококачественного финансирования. Она позволяет ВОЗ распределять ресурсы в соответствии с утвержденным программным бюджетом, обеспечивая при этом, чтобы все программы имели хорошие возможности для достижения ожидаемых результатов. Гибкое финансирование также позволяет ВОЗ легко перепрограммировать средства и перебрасывать ресурсы в ходе двухгодичного периода в тех случаях, когда это необходимо (т.е. для устранения проблем в ходе реализации или для быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВОЗ

Обязательные взносы

20. Если программный бюджет будет в значительной мере финансироваться средствами, обладающими вышеупомянутыми «усовершенствованными» характеристиками, то этом позволит решить многие из нынешних проблем, связанных с финансированием. Из числа нынешних источников финансирования ВОЗ обязательные взносы в наибольшей степени отражают те качества, которые описаны выше. Ряд государств-членов признали, что повышение уровня обязательных взносов в краткосрочной перспективе будет затруднено. Поэтому предлагается изучить возможность увеличения обязательных взносов в более долгосрочном плане.

21. Однако же некоторые другие государства-члены выразили готовность увеличить уровни своих обязательных взносов в ближайшей или среднесрочной перспективе. Предлагается поэтому рассмотреть механизмы, которые способствовали бы получению дополнительных обязательных взносов от тех государств-членов, которые имеют возможность вносить их.

Добровольные взносы

22. Наибольшие возможности в плане повышения качества финансирования, которое поступает в ВОЗ, связаны с добровольными взносами. Цель четырех изложенных ниже предложений заключается в том, чтобы изменить природу добровольных взносов, с тем

чтобы они в большей степени соответствовали пяти характеристикам, указанным в настоящем документе; предложения могут также повлиять на использование обязательных взносов.

(A) Для обеспечения увязки имеющихся ресурсов с установленными приоритетами и ожидаемыми результатами Организации предлагается, чтобы Всемирная ассамблея здравоохранения утверждала Программный бюджет *в полном объеме.*

23. Категории и критерии определения приоритетов, которые были установлены государствами-членами[1], являются как стратегическими/директивными указаниями для ВОЗ, так и организационными рамками для разработки приоритетов и ожидаемых результатов деятельности ВОЗ. Программный бюджет, основанный на универсально согласованных приоритетах и ожидаемых результатах, а также прошедший тщательную проверку и утверждение Всемирной ассамблеей здравоохранения, является обязательным условием повышения уровня доверия и транспарентности до начала процесса финансирования.

24. Программный бюджет является стержневым организационным инструментом ВОЗ, посредством которого, в частности: формулируется цепочка результатов ВОЗ; укрепляется оперативное планирование; координируется мобилизация ресурсов; разрабатывается стратегическая связь; обеспечивается руководство распределением ресурсов; проводится систематический и всеобъемлющий мониторинг ресурсов и исполнения; а также повышается подотчетность.

25. Финансирование, которое было бы тесно увязано с реалистичным и пользующимся доверием программным бюджетом, является критическим элементом, который обеспечивает воплощение процесса установления приоритетов под руководством государств-членов в оперативных действиях и результатах. Утверждение программного бюджета во всей его совокупности Ассамблеей здравоохранения позволит нынешним и потенциальным донорам непосредственно соотносить свое с бюджетом. Это позволит избежать дисбаланса наличных ресурсов по всем программам и будет гарантировать наличие адекватного финансирования для технического сотрудничества и нормативной деятельности ВОЗ соразмерно расходам по персоналу и различным видам деятельности, а также соразмерно программной деятельности Организации и административным/вспомогательным функциям.

26. Утверждение Ассамблеей здравоохранения программного бюджета станет важным отходом от нынешней практики, когда утверждается лишь та часть бюджета, которая финансируется за счет обязательных взносов. Хотя правовые обязательства по финансированию со стороны государств-членов по-прежнему будут ограничиваться обязательными взносами[2], это изменение явится свидетельством большей

[1] См. документ WHA65/40, Приложение, в котором содержится доклад Председателя о совещании государств-членов по программам и установлению приоритетов в феврале 2012 года.

[2] В соответствии со Статьей 56 Устава Всемирной организации здравоохранения.

ответственности государств-членов за увязку финансирования с программными приоритетами бюджета и повысит степень подотчетности Генерального директора за его осуществление.

(B) Для повышения предсказуемости ресурсов в начале двухгодичного периода предлагается наладить структурированный и транспарентный диалог по вопросам финансирования

27. Утверждение программного бюджета станет центральным инструментом структурированного и транспарентного взаимодействия с потенциальными финансистами. Предлагаемый диалог по финансированию нацелен на повышение предсказуемости финансирования ВОЗ до начала выполнения двухгодичного бюджета. Финансовый диалог будет открыт для всех заинтересованных сторон, являющихся донорами или не являющихся ими. Определение приоритетов и ожидаемых результатов Организации, которые отражаются в программном бюджете, останется исключительной прерогативной государств-членов.

28. Предлагаемый диалог позволит потенциальным вкладчикам, как государственным, так и негосударственным, получить четкое представление о потребностях и связанных пробелах в финансировании Организации. Диалог обеспечит структурированный и транспарентный процесс, посредством которого можно направлять ресурсы на финансирование утвержденного программного бюджета и содействовать более стратегическому использованию обязательных взносов. Предлагаемый финансовый диалог также обеспечит транспарентный процесс изучения путей возможностей перепрограммирования целевых средств там, где это необходимо, до окончательного утверждения обязательств по финансированию. Донорам будет рекомендовано обеспечивать многолетнее финансирование, соразмерное с масштабами общей программы работы ВОЗ, на том уровне, который бы обеспечивал гибкость для ВОЗ в том, что касается реагирования на появляющиеся проблемы в области здравоохранения, если это потребуется. Сочетание жесткого установления приоритетов и диалога для обеспечения лучшего соответствия взносов по всему программному бюджету открывает путь к повышению предсказуемости финансирования и повышению уровня соответствия ресурсов ожидаемым результатам. Кроме того, более долгосрочное финансирование позволяет укрепить процессы планирования и переориентировать людские ресурсы с управления проектами на техническую работу.

29. Начать диалог предлагается после утверждения программного бюджета Всемирной ассамблеей здравоохранения в мае, после чего состоится предварительное совещание государств-членов и других доноров в июне или июле. Это совещание, которое будет созвано председателем Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, обеспечит информацию относительно гарантированных ресурсов и пробелов в финансировании в отношении последующего двухгодичного периода. После первоначального совещания состоятся скоординированные двухсторонние дискуссии между Секретариатом и донорами, в ходе которых будут рассмотрены те области деятельности ВОЗ, по которым имеется гарантированное финансирование. В октябре состоится совещание всех доноров (и заинтересованных

сторон), на котором Секретариат сможет доложить о состоянии обязательств по финансированию. Структурированный диалог с донорами на этом октябрьском совещании будет нацелен на поиск совместных решений для ликвидации пробелов в финансировании и потенциального перенаправления средств, по мере возможности, из тех областей, где имеются избыточные ресурсы, в те области, где их не хватает. После диалога в октябре и исходя из предположения о том, что к этому этапу большая часть программного бюджета ВОЗ будет гарантирована, любые оставшиеся пробелы в финансировании на этом этапе станут предметом целенаправленной мобилизации ресурсов. В этом момент Секретариат сможет легче отказываться от тех средств, которые будут предлагаться вне параметров утвержденного программного бюджета. Для корректировки диалогов по финансированию в будущем будет использоваться детальная оценка извлеченных уроков. В Приложении можно ознакомиться с дальнейшими подробностями в отношении логистики предлагаемого диалога по финансированию. Приложение также включает описание первого предлагаемого диалога, который состоится в 2013 г., в рамках трехэтапного механизма по обеспечению финансирования программного бюджета.

(C) Для повышения транспарентности и подотчетности в том, что касается финансирования ВОЗ, в целях минимизации неэффективной деятельности предлагается укрепить координацию мобилизации ресурсов, управления ресурсами, внутренних мер финансового контроля и отчетности в рамках ВОЗ.

30. ***Координация мобилизации ресурсов в рамках всей Организации.*** Усиливается архитектура мобилизации ресурсов для обеспечения лучшей координации на всех трех уровнях Организации. Существующая децентрализованная архитектура будет преобразована в интегрированную модель с четко определенным циклом мобилизации ресурсов (оценка, позиционирование, мобилизация, распределение и передача). Мобилизация ресурсов по-прежнему будет проводиться на всех уровнях Организации, однако будет внедрен скоординированный подход, и все усилия сотрудников по мобилизации ресурсов будут направлены на достижение полного финансирования утвержденного программного бюджета. План действий по мобилизации ресурсов, который будет разработан в результате диалога по финансированию, объединит все три уровня Организации вокруг общей повестки дня мобилизации ресурсов под руководством Генерального директора и директоров региональных бюро. Этот план будет разрабатываться при участии представителей всех уровней Организации и будет основываться на достоверной информации о предпочтениях доноров в условиях четкого определения роли и ответственности различных сторон. Организация будет осуществлять поквартальный мониторинг прогресса по ликвидации оставшихся пробелов в финансировании.

31. ***Управление ресурсами.*** Создаются усовершенствованные структуры управления ресурсами с особым упором на сильный контроль за предложениями по сбору средств и за заключением соглашений. Новые процедуры будут обеспечивать, что все новые предложения, представляемые донорами, будут соответствовать утвержденному программному бюджету и что все расходы будут учтены в бюджете. После подписания соглашений будет осуществляться тщательный мониторинг распределения ресурсов согласно разделению труда между тремя уровнями Организации, с тем чтобы

обеспечить соответствие распределения средств программному бюджету и подписанным соглашениям. Жесткие меры контроля будут применяться для обеспечения того, чтобы своевременно представлялись доклады. А для оптимизации расходов по финансированию администрации и управления, а также для повышения эффективности в январе 2013 г. на рассмотрение Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам будет представлено заказанное ВОЗ исследование вопроса возмещения административных и управленческих расходов.

32. ***Внутренние меры финансового контроля.*** Рамки внутреннего контроля укрепляются в русле управленческой направленности реформы ВОЗ. Эти рамки включают все процессы, которые имеют финансовые последствия для ВОЗ. Контрольные рамки включают ряд компонентов и, в том числе, те меры, которые применяются по отношению к внутренней обстановке и подготовке персонала, управлению риском, требованиям по соблюдению и реагированию на различные факторы риска, а также по отношению к мониторингу. Те инициативы, которые выдвигаются как часть рамок внутреннего контроля, включают определение стандартных оперативных процедур для всех административных процессов, в том числе для определения точек контроля для разработки панели управления, которая будет наглядно демонстрировать связанную с управленческими вопросами информацию по всей Организации, а также создание в Канцелярии Генерального директора подразделения по оценке риска и соблюдению.

33. ***Представление отчетов.*** На протяжении всего периода разработки и выполнения программного бюджета будет непрерывно укрепляться мониторинг и отчетность для решения двух четко сформулированных задач: первая – гарантировать эффективный мониторинг и представление отчетов об осуществлении государствам-членам и каждому донору, а вторая – тщательный мониторинг финансовых потоков для обеспечения того, чтобы мобилизация ресурсов была сосредоточена на не получивших финансирования пробелах в утвержденном программном бюджете. Хотя упор будет делаться на отчетность, которая будет касаться всей Организации, ВОЗ по-прежнему будет, по мере необходимости, представлять индивидуальные отчеты донорам, причем все эти отчеты будут доступны в специальном разделе веб-сайта ВОЗ. Цель усиленной отчетности будет заключаться в том, чтобы расширить общедоступную информацию, и при этом отчетность в конечном итоге будет включать регулярное обновление и/или отчеты в реальном времени по объявленным взносам и наличным средствам с разбивкой по источникам финансирования, донорам и т.д.; и по расходам с разбивкой по соответствующим переменным параметрам. Процессы отчетности также будут тесно увязываться с финансовыми докладами ВОЗ и оценками хода выполнения программного бюджета.

(D) Чтобы сократить уязвимость ВОЗ в случае возможных колебаний финансирования из-за небольшого числа доноров, предлагается рассмотреть пути расширения донорской базы ВОЗ.

34. Предлагается активизировать усилия ВОЗ в поиске новых путей финансирования и расширения существующей базы доноров. Будут разработаны и внедрены стратегические решения по мобилизации ресурсов из ряда источников. Все

подлежащие изучению новые источники финансирования будут детально проработаны для обеспечения того, чтобы были выдержаны все желаемые характеристики финансирования, изложенные в настоящем документе, и чтобы все потенциально новое финансирование проходило систематическую тщательную проверку и выявление конфликта интересов.

35. Первым объектом изучения станут те государства-члены, которые в настоящее время вносят незначительные добровольные взносы (или не вносят их вообще). В последнее время ряд государств-членов приложили особые усилия, для того чтобы поддержать проекты, осуществляемые учреждениями Организации Объединенных Наций. Эти новые доноры также являются потенциальными партнерами для привлечения средств на деятельность ВОЗ, и поэтому в центре усилий будет документирование и мониторинг тенденций и выявление возможностей для расширения их добровольных взносов.

36. Еще одним направлением изучения являются крупные международные филантропические фонды с установлением, в частности, контактов с новыми филантропическими инициативами на глобальном уровне, а также с теми фондами, которые еще не имеют установившейся модели финансирования в плане глобального здравоохранения.

37. После того как в рамках реформы ВОЗ государства-члены разработают и утвердят новую политику задействования частного сектора, будут изучены новые подходы к мобилизации ресурсов из делового сектора.

38. Будут рассмотрены механизмы содействия внесению взносов отдельными лицами и в рамках солидарного финансирования на основе опыта других фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые успешно разработали национальные программы привлечения средств с использованием различных механизмов и кампаний.

Заключение

39. Представленные в настоящем документе предложения по улучшению положения с финансированием ВОЗ кратко изложены ниже. Следует отметить, что каждое из этих предложений в качестве основной задачи имеет решение отдельной проблемы, связанной с нынешней ситуацией с финансированием ВОЗ.

- Предложение 1 – Весь бюджет утверждается Ассамблеей здравоохранения для обеспечения увязки наличных ресурсов с установленными приоритетами и ожидаемыми результатами.

- Предложение 2– Изучаются механизмы содействия получению дополнительных обязательных взносов в ближайшей перспективе и обеспечения роста обязательных взносов в долгосрочной перспективе.

- Предложение 3 – Разворачивается диалог по финансированию, и ставится цель многолетнего финансирования в соответствии с общей программой работы.

- Предложение 4 – Укрепляется координация мобилизации ресурсов, управления ресурсами, внутренних мер финансового контроля и отчетности.

- Предложение 5 – Изучаются пути расширения базы доноров ВОЗ.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

40. **Комитет может пожелать:**

- принять к сведению касающиеся финансирования ВОЗ принципы, которые изложены в пунктах 11–14

- предложить Исполкому рекомендовать Ассамблее здравоохранения утверждать весь программный бюджет

- предложить Исполкому рекомендовать Ассамблее здравоохранения одобрить те предложения, которые касаются обязательных взносов и изложены в пунктах 20–21

- предложить Исполкому рекомендовать Ассамблее здравоохранения одобрить организацию диалога по финансированию в интересах финансирования последующих программных бюджетов, причем первый такой диалог по финансированию состоится в 2013 г.

- принять к сведению изменения политики и процедур мобилизации ресурсов и управления ресурсами и предложить Секретариату включать обновленную информацию об осуществлении в доклады об общем управлении, которые представляются Комитету на ежегодной основе

- принять к сведению и поощрять деятельность Секретариата по расширению базы доноров ВОЗ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. В настоящем Приложении содержится списание трехэтапного механизма предсказуемого финансирования – установление приоритетов и разработка программного бюджета; финансирование; а также мобилизация ресурсов для ликвидации пробелов в финансировании – наряду с непрерывным дополнительным мониторингом и отчетностью (см. Рисунок 3), в целях повышения предсказуемости финансирования ВОЗ и обеспечения полного финансирования утвержденного программного бюджета.

2. Установление приоритетов на первом этапе остается прерогативой государств-членов и осуществляется через руководящие органы, начиная с региональных комитетов и заканчивая утверждением программного бюджета на Всемирной ассамблее здравоохранения. Второй этап, который начинается после утверждения Всемирной ассамблеей здравоохранения программного бюджета, знаменует начало совместного и транспарентного диалога по финансированию между государствами-членами и негосударственными источниками финансирования ВОЗ в целях приведения ресурсов в соответствие с программным бюджетом и обеспечения большей предсказуемости в начале выполнения бюджета. Третий этап, предусматривающий скоординированную мобилизацию ресурсов, нацелен на ликвидацию остающихся пробелов в финансировании и реализуется на протяжении всего двухгодичного периода. Этот процесс дополняется мониторингом в реальном времени и отчетностью по полученным, выделенным и распределенным средствам, а также информацией по расходам и пробелам в ресурсах.

Рисунок 3. Механизм предсказуемого финансирования

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

3. Подход к финансированию определяется следующими принципами:

(a) Государства-члены через руководящие органы ВОЗ несут ответственность за установление приоритетов Организации.

(b) Финансирование ВОЗ должно опираться на реалистичный, ориентированный на результаты программный бюджет, который отражает приоритеты и ожидаемые результаты, утвержденные Всемирной ассамблеей здравоохранения.

(c) Широкая база доноров, включающая как государственные, так и негосударственные источники, обеспечивает гибкое и многолетнее финансирование, соответствующее программному бюджету.

(d) Повышение транспарентности в том, что касается финансирования и мобилизации ресурсов, повышает уровень предсказуемости и соответствия ресурсов программному бюджету, что содействует более эффективному и действенному достижению ожидаемых результатов ВОЗ.

ПРЕДСКАЗУЕМЫЙ МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

Этап 1. Установление приоритетов и разработка программного бюджета

4. Приоритеты ВОЗ по конкретному двухгодичному периоду представлены в двухгодичном программном бюджете. В основе такого бюджета лежит информация относительно стратегического направления, предусмотренного общей программой работы, которая, в свою очередь, обусловливается целями и функциями, изложенными в Уставе ВОЗ.

5. В рамках программной реформы ВОЗ Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла категории и критерии для программ и установления приоритетов, которые вытекают из процесса установления приоритетов в соответствии с пожеланиями государств-членов. Эти категории и критерии будут направлять разработку следующей и будущих общих программ работы и программных бюджетов.

6. Первый этап механизма финансирования – установление приоритетов и разработка программного бюджета – использует такие категории и критерии для разработки предлагаемого программного бюджета, который включает как ожидаемые программные результаты ВОЗ, так и связанные показатели проекта бюджета с

последующим представлением региональным комитетам[1]. На основании полученных откликов Исполнительному комитету представляется пересмотренный проект, который затем дополнительно пересматривается перед представлением на утверждение Ассамблеей здравоохранения. После утверждения всего программного бюджета начинается этап финансирования (этап 2).

Этап 2. Диалог по финансированию

Общий обзор

7. Диалог по финансированию является вторым этапом механизма предсказуемого финансирования ВОЗ. Диалог по финансированию обеспечивает структурированный и транспарентный процесс, посредством которого государственные и негосударственные доноры могут брать обязательства по предоставлению ресурсов на цели финансирования утвержденного программного бюджета. Диалог способствует повышению предсказуемости гарантированного финансирования ВОЗ в начале двухгодичного периода и дает возможность использовать многосторонний и транспарентный подход в целях повышения степени соответствия взносов по всему программному бюджету посредством увязки гарантированных ресурсов с приоритетами и ожидаемыми результатами.

Участие

8. Все государства-члены могут принимать участие в процессе диалога по финансированию вне зависимости от того, предоставляют они добровольные взносы или нет. Государства-члены будут назначать своих представителей, желательно как из министерств здравоохранения, так и из других соответствующих правительственных секторов (например, учреждений по вопросам развития). Кроме того, к участию будут приглашаться потенциальные негосударственные доноры в бюджет ВОЗ.

Процесс и временные рамки

9. Диалог по финансированию ВОЗ начнется после утверждения предлагаемого программного бюджета. В рамках этого диалога состоятся две дискуссии по финансированию с участием потенциальных доноров в бюджет ВОЗ, которые будут организованы Генеральным директором и пройдут под руководством председателя Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам. Эти дискуссии состоятся в Женеве, причем первая планируется на конец июня/начало июля, а вторая – на середину октября.

10. Первая дискуссия по финансированию – однодневное предварительное совещание – будет иметь целью обеспечить, чтобы все партнеры получили четкую информацию о потребностях в финансировании, включая те области, по которым уже имеется финансирование, и о том, какие разделы программного бюджета не получили

[1] В порядке исключения региональные комитеты в 2012 г. не получили связанных показателей бюджета.

финансирования. Это первое совещание также позволит на предварительной основе судить о потенциальном соответствии намерений доноров с потребностями в финансировании. Хотя есть надежда на то, что многие доноры смогут внести взносы, обусловленные лишь на более высоком уровне (например, на уровне категорий), следует признать, что в отношении многих доноров финансирование будет обеспечиваться на основе более подробных предложений. Эти предложения будут разработаны в период после первого предварительного совещания.

11. Базовыми справочными документами для первоначального совещания будет утвержденный программный бюджет, а также информация, связанная с ожидаемыми результатами и затратами. Кроме того, будет представлена детальная информация о гарантированных доходах и наличных средствах (т.е. речь идет об обязательных взносах, многолетних соглашениях) и о пробелах в финансировании на двухгодичный период.

12. В период между первым и вторым совещанием доноров, которое состоится в октябре, предусматривается четырехмесячный период двусторонних дискуссий между донорами и Секретариатом. В этот промежуточный период будут проходить скоординированные дискуссии между донорами и Секретариатом в целях определения донорских обязательств по финансированию программного бюджета. Эти дискуссии будут опираться на устоявшиеся каналы и механизмы ВОЗ, а в их основу ляжет ясная картина финансовых потребностей Организации. Донорам будет рекомендовано принять обязательства на период программного бюджета или, в случае некоторых доноров, в качестве части более продолжительных многолетних рамочных соглашений. Гибкое финансирование остается идеалом, однако же целевые обязательства в тех случаях, когда они будут приниматься, будут проецироваться на категории и на программные области деятельности ВОЗ.

13. После четырех месяцев диалога в октябре состоится второе совещание по финансированию. Секретариат представит информацию о взятых обязательствах и об остающихся пробелах в финансировании в рамках структурированного диалога по выявлению совместных решений, тон которому будут задавать государства-члены. Им будет предложено направить представителя высокого уровня из соответствующих секторов. В ходе дискуссии будет рассмотрена возможность перенаправления средств, по мере возможности, из тех областей, где ресурсов слишком много, в те области, где их недостаточно. Генеральный директор представит предварительные данные о распределении обязательных взносов для целей полного финансирования программного бюджета на основе детального анализа пробелов в финансировании.

14. Результатом октябрьского совещания станет план финансирования с указанием взносов для целей программного бюджета, который будет представлен Исполнительному комитету в январе. Этот план также будет содержать информацию о любых остающихся пробелах в финансировании.

Этап 3. Мобилизация ресурсов

15. Этап 3 механизма предсказуемого финансирования предусматривает целенаправленные действия по мобилизации ресурсов для ликвидации любых остающихся пробелов после диалога по финансированию. Секретариат будет продолжать усилия по мобилизации ресурсов в ходе цикла программного бюджета, с тем чтобы устранить такие пробелы в рамках своей постоянной работы с донорами и партнерами. Будет разработан скоординированный план мобилизации ресурсов для всей Организации, осуществление которого предусматривается под руководством Генерального директора и региональных директоров.

МОНИТОРИНГ И ОТЧЕТНОСТЬ

16. Важным новым аспектом механизма предсказуемого финансирования станет транспарентная электронная отчетность о наличных средствах и пробелах в финансировании в программном бюджете. На специальном разделе веб-сайта ВОЗ будет представляться своевременная и часто обновляемая информация о поступлениях, обязательствах по ресурсам, а также о сохраняющихся пробелах с разбивкой по источникам финансирования, донорам и другим соответствующим переменным показателям. Это повышает транспарентность в вопросе о том, каким образом государственные и негосударственные доноры финансируют общий программный бюджет, а также предоставляет платформу для отчетности по полученным ресурсам (мониторинг выполнения донорских обязательств), распределенным ресурсам и полученным результатам (результаты совместного финансирования).

17. Представление отчетов руководящим органам будет проходить по тому же вышеизложенному циклу. В январе Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполком получат доклад Секретариата с информацией о гарантированных ресурсах, обязательствах по взносам в программный бюджет и об остающихся пробелах в финансировании по итогам диалога по финансированию (по состоянию на декабрь до начала осуществления двухгодичного бюджета).

18. В мае первого года двухгодичного периода (т.е. первого года выполнения бюджета) Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам будет представлен диалог о ходе работы, содержащий информацию о полученных поступлениях, подлежащих получению средствах по обязательствам, остающихся пробелах, а также об первоначальных расходах, связанных с выполнением бюджета. Этот доклад будет дополняться и будет представлен Комитету на его совещании в январе второго года двухгодичного периода. В мае того же года (т.е. второго года выполнения бюджета) отчет Комитету будет расширен, и в него войдут данные о поступлениях, подлежащих получению средствах по обязательствам и о пробелах, расходах и первоначальных результатах первого года выполнения бюджета.

19. После завершения двухгодичного периода станут очевидными масштабы любых остающихся пробелов в финансировании, а также степень увязки между приоритетами и финансированием, которая была достигнута в результате нового процесса. Эта

информация будет представлена руководящим органам в мае следующего года и будет дополнена оценкой достигнутых в предыдущем двухгодичном периоде результатов.

ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА 2014–2015 гг.

20. Как показано на Рисунке 3, первый диалог ВОЗ по финансированию начнется после того, как Шестьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения утвердит предлагаемый программный бюджет на двухгодичный период 2014–2015 годов. Первое совещание состоится в июне/июле 2013 г., а второе – в октябре 2013 года. Первоначальная оценка будет представлена Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам в январе 2014 г., а дальнейшие доклады будут представляться Комитету в мае 2014 г., январе 2015 г. и мае 2015 года. Оценка эффективности механизма и извлеченных уроков наряду со всеобъемлющим обзором механизма финансирования будут представлены на Шестьдесят восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2015 г. для рассмотрения и получения дальнейших указаний. Диалог по финансированию программного бюджета на двухгодичный период 2016–2017 гг. (который будет утвержден Шестьдесят восьмой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения) состоится в третьем и четвертом кварталах 2015 г. и будет корректироваться на основе руководящих указаний, полученных от Шестьдесят восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

= = =