



Устойчивое финансирование ВОЗ

Варианты для рассмотрения Рабочей группой

ВВЕДЕНИЕ

1. Исполнительный комитет, рассмотрев на своей 148-й сессии документ EB148/26, постановил, что вопрос об устойчивом финансировании ВОЗ должен быть решен на основе системного методологического подхода высокого уровня путем ответа на три практических вопроса¹.

1. Какие основные функции должны финансироваться на устойчивой основе?
2. Какой объем финансирования необходим для обеспечения устойчивого выполнения основных функций?
3. Кто должен предоставлять такое финансирование?

2. В настоящем документе делается попытка дать ответ на вопрос о том, какие основные функции должны финансироваться на устойчивой основе, и предлагается несколько различных вариантов для рассмотрения Рабочей группой. Представленные варианты имеют своей целью стимулировать обсуждение и не представляют собой исчерпывающего или окончательного перечня. После утверждения Рабочей группой определенного варианта Секретариат составит документ о соответствующих финансовых и административных последствиях, который послужит основой обсуждения по второму вопросу, касающемуся объемов необходимого устойчивого финансирования.

3. Для целей этой процедуры под устойчивым финансированием понимается такое финансирование, которое позволяет ВОЗ поддерживать надежные структуры и потенциал, необходимые для выполнения ее основных функций по оказанию эффективной поддержки государствам-членам, в том числе в области профилактики, выявления и ликвидации вспышек заболеваний.

¹ Решение EB148(12) (2021 г.).

4. Устойчивое финансирование понимается как финансирование, которое:
- поддается прогнозированию, то есть аналогично обязательным взносам, точный размер которых известен ВОЗ до начала двухгодичного периода и на получение которых Организация может с уверенностью рассчитывать;
 - рассчитано на средне- и долгосрочную перспективу, то есть, как минимум, на время действия общей программы работы;
 - отличается гибкостью, то есть может быть тесно увязано с приоритетами утвержденного программного бюджета, включая расходы на персонал и виды деятельности, без ограничений в отношении видов деятельности, места осуществления и конечных или промежуточных результатов исполнения программного бюджета;
 - не зависит полностью от ограниченного числа доноров или размера их взносов; и
 - в основном предназначается для обеспечения базового сегмента утвержденного программного бюджета.

ВАРИАНТЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ

5. В основу всех предложенных вариантов положен базовый сегмент бюджета, либо полностью, либо в части отдельных содержащихся в нем функций и программ. Некоторые из элементов этих вариантов частично дублируют друг друга и поэтому должны быть рассмотрены в процессе определения размера расходов после того, как Рабочая группа примет решение относительно того, какой вариант она пожелает выбрать

ВАРИАНТ 1. РАССМОТРЕНИЕ ВСЕГО БАЗОВОГО СЕГМЕНТА В КАЧЕСТВЕ ОСНОВНОГО

6. Утвержденный программный бюджет ВОЗ состоит из четырех сегментов: (i) базовый сегмент; (ii) ликвидация полиомиелита; (iii) специальные программы; и (iv) операции в случае чрезвычайных ситуаций и призывов.

7. Базовый сегмент охватывает основную работу ВОЗ. Он образует большую часть утвержденного программного бюджета в плане как определения стратегических приоритетов, так и степени детализации и бюджетных показателей. В нем отражены решения и резолюции руководящих органов, которые были должным образом рассмотрены и приняты государствами-членами и уровень расходов для выполнения которых был полностью определен Секретариатом. Это тот сегмент, в рамках которого государства-члены устанавливают приоритеты: базовый сегмент утверждается Ассамблеей здравоохранения только после широких консультаций с государствами-членами. Поэтому финансирование данной части бюджета, как правило, находится под более строгим контролем со стороны государств-членов, чем финансирование других сегментов бюджета. После его утверждения ВОЗ осуществляет полный стратегический и оперативный контроль над масштабом деятельности в рамках базового сегмента, а

также выбором способов, места и сроков ее осуществления. Организация способна обеспечить как сбалансированное увеличение числа результатов программного бюджета, отражающих общие приоритеты в области здравоохранения, так и равномерное распределение бюджета между основными бюро.

8. Базовый сегмент содержит все приоритеты и требования, определенные государствами-членами. Таким образом, рассмотрение всех содержащихся в базовом сегменте функций в качестве основных и обеспечение их финансирования на устойчивой основе позволит сохранить характер ВОЗ, деятельность которой определяется государствами-членами, и гарантировать полное согласование функций управления, финансирования и контроля в Организации.

ВАРИАНТ 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ НА ОСНОВЕ ИХ СОДЕРЖАНИЯ И ЦЕЛЕЙ

9. Основные функции ВОЗ могут быть определены в соответствии с их содержанием и целями. Существует два варианта такого подхода, основанного на содержании функций.

Вариант 2а. Использование шести основных функций, определенных в Двенадцатой общей программе работы и в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг.

10. В основе стратегических приоритетов, установленных в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг., лежат три стратегических преобразования: усиление руководящей роли на всех уровнях, достижение конкретных результатов в каждой стране и нацеленность глобальных общественных благ на достижение конкретных результатов. В совокупности они отражают шесть основных функций ВОЗ:

- обеспечение ведущей роли в вопросах, имеющих важное значение для здоровья, и налаживание партнерских отношений в случаях, когда требуются совместные действия;
- определение программы научных исследований и стимулирование выработки, распространения и применения ценных знаний;
- введение норм и стандартов, содействие их соблюдению и осуществление соответствующего контроля;
- формирование политики на основе фактических данных и с соблюдением этических принципов;
- оказание технической поддержки, стимулирование изменений и формирование устойчивого институционального потенциала; и
- контроль за ситуацией в области здравоохранения и оценка динамики ее изменения.

Вариант 2b. Составление перечня обязательных основных функций ВОЗ

11. В перечень обязательных основных функций ВОЗ могут войти:

- функции по оказанию поддержки странам в предотвращении и выявлении вспышек болезней и принятию мер реагирования на них, а также функции по координации международной помощи (Программа ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и взаимосвязанные цели «трех миллиардов»¹ (например, в отношении систем здравоохранения) и 3 (например, в отношении устойчивости к противомикробным препаратам), включая сбор и анализ данных и научную деятельность);
- функции, связанные с выполнением ожиданий государств-членов в отношении нормотворческой деятельности (общественные блага в сфере здравоохранения);
- функции, имеющие важное значение для поддержания и укрепления общественного здравоохранения в странах, в том числе функции, связанные с недопущением заболевания полиомиелитом во всем мире (иммунизация, эпиднадзор, лабораторные сети и услуги)¹;
- функции, связанные с развитием исследований и инноваций в интересах глобального здравоохранения; и
- вспомогательные функции с особым упором на аспекты транспарентности и подотчетности для уменьшения крупных рисков для организации.

ВАРИАНТ 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ, УСТАНОВЛЕННЫХ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ

12. Еще один подход может заключаться в определении основных функций ВОЗ на основе принципов, установленных Рабочей группой. К их числу можно отнести:

- функции, которые имеют важное значение для выполнения мандата и особой роли ВОЗ (такие как нормотворческая деятельность, оказание технической поддержки странам);
- функции, при выполнении которых критически важно сохранение беспристрастного характера ВОЗ, а именно функции, выполнение которых не должно зависеть от крупных сумм добровольных взносов доноров (на проведение исследований, выработку правил);

¹ Следует отметить, что любое дублирование охвата функций поддержания и укрепления основных услуг общественного здравоохранения в странах с охватом функциями по оказанию поддержки странам в предотвращении и выявлении вспышек болезней и принятию мер реагирования на них будет устранено на этапе определения расходов.

- функции, которые имеют критически важное значение для сохранения устойчивости, надлежащего управления и надлежащего функционирования ВОЗ (вспомогательные функции); и
- функции, которые имеют важное значение для обеспечения надлежащего руководства в ВОЗ и ее полного соответствия требованиям, предъявляемым к ней государствами-членами как к ведущему учреждению в области здравоохранения в системе Организации Объединенных Наций (функции управления).

13. Некоторые из основных функций ВОЗ можно было бы целенаправленно оградить от внешнего влияния, с тем чтобы гарантировать независимый и беспристрастный характер их выполнения. Например, преквалификацию можно рассматривать как форму услуги, так как за нее взимается плата, а получение данной услуги позволяет реализовывать фармацевтическую продукцию на мировом рынке. В настоящее время 64% финансирования деятельности в области преквалификации обеспечивается добровольными взносами. Возможным доводом является то, что для дальнейшего осуществления и при необходимости расширения данной работы в соответствии с потребностями государств-членов, без обеспокоенности относительно предполагаемого внешнего влияния, необходима устойчивая и предсказуемая база финансирования.

ВАРИАНТ 4. ПРИНЯТИЕ МАТЕМАТИЧЕСКОГО ПОДХОДА ВМЕСТО ПРИОРИТЕЗАЦИИ ФУНКЦИЙ

14. В случае, если будет сочтено невозможным или нецелесообразным составить перечень основных функций, может быть принят альтернативный подход, в основу которого будет положена процентная доля гибкого финансирования, необходимого для обеспечения выполнения задач, поставленных государствами-членами.

15. Вследствие существующей модели финансирования ВОЗ возможности достижения результатов во многом зависят от взносов доноров. Порядок и цели использования добровольных взносов определяются обязательствами, принятыми перед донорами. Данный подход к финансированию Организации приводит к расхождениям между ожиданиями государств-членов, выраженными в утвержденном программном бюджете, и фактическими возможностями ВОЗ по выполнению соответствующих обязательств. Ключевым элементом решения этой проблемы и усиления управления Организацией со стороны государств-членов послужит устойчивость финансирования, в частности путем обеспечения более тесного соответствия финансирования планам и бюджету, которые находятся под полным контролем руководящих органов ВОЗ. Использование устойчивого финансирования для покрытия базового бюджета, частично или полностью, не только позволит расширить возможности механизмов управления ВОЗ, но и поможет государствам-членам более полно контролировать стратегические направления деятельности Организации.

Вариант 4а. Определение необходимой процентной доли устойчивого финансирования базового бюджета

16. В случае выбора этого варианта государства-члены могли бы утвердить критическую процентную долю базового бюджета, которая должна финансироваться на устойчивой основе для согласования управления, финансирования и контроля над утвержденным программным бюджетом.

Вариант 4б. Предотвращение чрезмерной зависимости от добровольных взносов

17. Исполнение программного бюджета ВОЗ по-прежнему зависит от добровольных взносов нескольких крупных доноров. На рис. 1 показаны средства, поступающие от пяти крупнейших доноров в дополнение к средствам обязательных и других добровольных взносов. В четырех из шести двухгодичных периодов полученные от пяти крупнейших доноров добровольные взносы превышали сумму взносов от всех других доноров. Такая модель финансирования создает ряд проблем:

- когда столь значительная часть работы Организации определяется деятельностью в рамках только кратко- и среднесрочных программ, крайне трудно добиваться усиления основного потенциала ВОЗ;
- в то время как Организация высоко ценит щедрые взносы всех доноров, чрезмерная зависимость от нескольких крупных доноров ведет к тому, что деятельность Организации начинает определяться их приоритетами. Данное положение дел затрудняет выполнение резолюции WHA58.4 (2005 г.), которая была призвана обеспечить, чтобы полный контроль над всеми приоритетами и их удельным весом осуществляла Ассамблея здравоохранения на основе комплексного бюджета. Таким образом, увеличение устойчивого финансирования без привязки к конкретным программам значительно расширит возможности Ассамблеи здравоохранения и повысит контроль с ее стороны над Организацией и исполнением ее бюджета;
- ввиду ограниченного объема обязательных взносов Организация не обладает большой гибкостью в распределении финансовых средств между всеми целями программного бюджета. В результате этого в разных областях сохраняется значительный хронический дефицит финансирования (обычно в областях программы, которые не представляют большого или вообще не представляют интереса для большинства доноров, таких как неинфекционные заболевания и функции, связанные с обеспечением готовности и профилактикой);
- чрезмерная зависимость от небольшого числа крупных доноров влечет за собой серьезные риски для Организации. Отказ от сотрудничества любого из этих доноров приведет к немедленному значительному дефициту финансирования, который будет трудно покрыть из-за весьма ограниченных объемов устойчивого, гибкого и предсказуемого финансирования.

18. Вариантом уменьшения данной чрезмерной зависимости от добровольных взносов представляется ограничение добровольного донорского финансирования всех целей программного бюджета определенной критической процентной долей.

Рис. 1. Располагаемые средства на все бюджетные сегменты в рамках программных бюджетов с 2008-2009 гг. по 2018-2019 гг., в разбивке на обязательные взносы, добровольные взносы и пять крупнейших доноров



= = =