



Финансово-бюджетный процесс в ВОЗ

Исторический обзор

1. В настоящем документе для рассмотрения Рабочей группой по устойчивому финансированию, учрежденной Исполнительным комитетом на его 148-й сессии¹, приводится краткий исторический обзор² финансово-бюджетного процесса в ВОЗ.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

2. Существующее положение дел с финансированием ВОЗ необходимо рассматривать с учетом истории данного вопроса. Со времени образования ВОЗ в 1948 г. круг ее ведения и ожидаемые от нее результаты многократно расширились. Возросший спрос на ту деятельность, которую ВОЗ может и должна осуществлять, продиктован внешними факторами, такими как демографическая и экономическая экспансия. ВОЗ постепенно превратилась из главным образом исследовательской и нормотворческой организации в учреждение, которое должно также решать вопросы развития и играть активную упреждающую роль лидера в области глобального здравоохранения, что включает в себя меры международного реагирования на вспышки болезней, кризисы и чрезвычайные ситуации. Вместе с системой Организации Объединенных Наций она перешла от вертикального, основанного на эпидемиологической ситуации, к более холистическому подходу к общественному здравоохранению, в рамках которого внимание сосредоточено на всем спектре вопросов здравоохранения и обеспечении более широкого вовлечения общин на всех уровнях.

3. Увеличение располагаемых на цели здравоохранения ресурсов за рамками ВОЗ создало более широкие возможности для получения финансирования, которое, однако, не всегда соответствует бюджетным приоритетам или способствует устойчивости. Это привело к значительной зависимости от растущего объема добровольных взносов, большая часть которых, несмотря на то что они являются щедрыми и воспринимаются с благодарностью, не могут рассматриваться как устойчивые с точки зрения их предсказуемости.

¹ Решение EB148(12) (2021).

² Государствам-членам перед началом первого совещания Рабочей группы по устойчивому финансированию был представлен неофициальный справочный документ с изложением основных событий в прошлом, тенденций и изменений, касающихся финансирования ВОЗ.

4. Таким образом, финансирование ВОЗ определяется сложной взаимосвязью трех основных аспектов:

- **управление:** организацией управляют ее руководящие органы, включая Всемирную ассамблею здравоохранения, Исполнительный комитет и его Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам, а также региональные комитеты. Однако многие из крупнейших негосударственных доноров не участвуют в данном процессе принятия решений, а Секретариат может осуществлять программы только в той степени, в которой они обеспечены финансовыми ресурсами. Это затрудняет принятие решений на высоком уровне относительно приоритизации и распределения ресурсов.
- **бюджет и приоритизация задач:** необходимо понимать, что программный бюджет ВОЗ отличается от государственных бюджетов. В рамках программного бюджета руководящие органы утверждают результаты, которые должны быть достигнуты, приоритеты, на которых необходимо сосредоточить внимание, и ресурсы, требуемые для выполнения задач. Таким образом, бюджет не имеет заранее полного финансового обеспечения: только обязательные взносы обеспечивают определенную степень предсказуемости. Остальное финансирование зависит от готовности доноров и степени соответствия их взносов программным приоритетам, отображенным уровнями бюджета. Это может вести к тому, что общая сумма доступных ресурсов превышает совокупный размер утвержденного бюджета, в то время как некоторые программы не имеют достаточного финансового обеспечения. Данный дефицит финансирования именуется недофинансированием определенных областей.
- **характер ресурсов:** утвержденный программный бюджет финансируется путем сочетания обязательных взносов, добровольных взносов (имеющих в разной степени целевое назначение) и сборов на поддержку программ (а именно сборов на накладные расходы, взимаемых с любых добровольных взносов)¹, все из которых характеризуются различными свойствами, ограничениями и возможностями использования. Свыше 80% всех ресурсов составляют добровольные взносы, поступающие от государственных и частных доноров, которые, естественно, самостоятельно решают, предоставлять ли средства, в каком размере и на каких условиях. Это ведет к недофинансированию определенных областей вследствие целевого выделения ресурсов донорами на достижение определенных результатов и/или на деятельность определенных структур.

ПРИОРИТЕЗАЦИЯ И УСТОЙЧИВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

5. Устойчивость финансирования связана не просто с уровнем финансовых средств, требуемых в определенный момент времени. В основе данной проблемы лежат два

¹ Подробнее по вопросу о гибком финансировании см. документ EB148/26.

взаимосвязанных вопроса: вопрос приоритизации и вопрос о том, как обеспечить надлежащее финансирование требуемой деятельности.

6. Государства-члены и Секретариат ВОЗ тратят много времени и проводят большую работу в процессе обсуждения приоритетов ВОЗ. Приоритеты определяются на стратегическом уровне общей программой работы, на более детальном уровне программным бюджетом и на управленческом уровне резолюциями и решениями различных руководящих органов. Основным вопросом состоит в том, как обеспечить финансирование этих приоритетов на достаточно устойчивой основе, с тем чтобы ВОЗ могла достигать требуемых результатов

7. В этой связи необходимо принять во внимание несколько ключевых аспектов:

- задача установления приоритетов представляется реально невыполнимой, если она осуществляется одной стороной, а ее финансирование проводится другой стороной по усмотрению последней;
- таким образом, установление приоритетов на конструктивной основе должно сопровождаться обсуждением реальных планов финансирования этой деятельности, которые могут быть определены теми, кто устанавливает приоритеты;
- если вышеуказанная логика является обоснованной, но имеются затруднения в отношении объемов финансирования, которое может быть предоставлено, необходимо прийти к согласию относительно того, какой уровень приоритетности будет подкрепляться адекватными ресурсами и что это повлечет за собой, включая вопрос о том, что следует рассматривать в лучшем случае в качестве второстепенного приоритета, если он не будет надлежащим образом обеспечен ресурсами.

8. На протяжении ряда лет государства-члены и Секретариат предпринимали усилия, направленные как на совершенствование механизма установления приоритетов ВОЗ, так и на повышение эффективности управления программным бюджетом и его финансирования.

9. В целях решения проблемы зависимости от добровольных взносов, являющихся в значительной степени непредсказуемыми, в условиях возрастающих потребностей в финансировании Секретариатом ВОЗ в январе 2010 г. было проведено неофициальное консультативное совещание по вопросу о будущем финансировании ВОЗ¹. Хотя первоначально предполагалось обсудить вопросы финансирования ВОЗ, были подняты более фундаментальные вопросы о роли ВОЗ и характере ее основной деятельности в условиях быстро меняющейся ситуации в области глобального здравоохранения. Основные выводы, сделанные в ходе этого консультативного совещания, заключаются в том, что ВОЗ необходимо:

¹ https://www.who.int/dg/future_financing/en/ (по состоянию на 23 марта 2021 г.).

- более эффективно использовать свои лидирующие позиции в области глобального здравоохранения;
- сохранять гибкость и способность адаптироваться к меняющимся условиям и новым вызовам; и
- пересмотреть текущие направления деятельности, характеризующейся широким многообразием, и сократить число приоритетов.

10. Эти выводы сегодня остаются столь же актуальными, как и десять лет назад.

11. Усилия государств-членов и Секретариата позволили усовершенствовать процесс составления бюджета ВОЗ, в том числе благодаря внедрению системы управления, ориентированного на конкретные результаты, переходу к полностью интегрированному бюджету и проведению внутренних управленческих реформ. Меры, направленные на увеличение объема устойчивого финансирования, также увенчались определенным успехом, включая, например, создание счета основных добровольных взносов, проведение диалогов по вопросам финансирования ВОЗ и введение тематического финансирования. Однако использование этих двух подходов редко координируется. Решения в отношении приоритетов в утвержденном программном бюджете по-прежнему принимают руководящие органы, однако финансирование этого бюджета зависит главным образом от сообщества доноров, коллективные приоритеты которых зачастую не совпадают.

12. Если одновременно можно будет определять и согласовывать обязательства в отношении приоритетов и финансирования, ВОЗ будет иметь все необходимое для выполнения поставленных перед ней задач.

ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

13. Прошлые события, тенденции и меры, направленные на повышение устойчивости финансирования ВОЗ, со временем повлияли на бюджет ВОЗ, особенно в плане установления приоритетов, и привели к значительному увеличению бюджета. Основные факторы, влияющие на бюджет ВОЗ, его приоритеты и финансирование лучше всего рассматривать с учетом следующих четырех факторов:

- внешние факторы;
- изменение объема имеющихся ресурсов на цели международного здравоохранения;
- усилия государств-членов по укреплению бюджета ВОЗ;
- усилия государств-членов по улучшению финансирования ВОЗ.

ВЫВОДЫ

14. Пандемия коронавируса (COVID-19) ясно продемонстрировала, что потребности в усилении устойчивости, расширении возможностей и повышении гибкости в деятельности ВОЗ не исчезли, а стали еще более насущными. Мир нуждается в сильном глобальном руководстве не только для того, чтобы реагировать на кризисы в области здравоохранения, но и для того, чтобы поддерживать и расширять успехи в области здравоохранения, достигнутые с 1948 г. Для того чтобы ВОЗ могла продвигаться вперед и поддерживать полную уверенность своих государств-членов в том, что она может добиваться результатов, необходимо ответить на три важных вопроса:

- Каковы основные приоритетные задачи, определенные руководящими органами, которые ВОЗ должна быть способна выполнять при любых обстоятельствах?
- Какой объем ресурсов требуется для обеспечения того, чтобы Организация могла выполнять эти приоритетные задачи?
- Каким является наиболее рациональный подход к обеспечению наличия этих ресурсов?

= = =