



## **Доклад о совещании Рабочей группы по устойчивому финансированию**

1. Рабочая группа по устойчивому финансированию провела свое второе совещание 28–30 апреля 2021 г. в виртуальном формате под председательством г-на Бьорна Кюммеля (Германия); заместителями Председателя являлись: г-н Идрису Якубу (Гана), г-н Рауль Варгас Хуарес (Мексика), г-жа Муна Мшарек Хадиджи (Тунис), г-жа Меутия Хасан (Индонезия) и г-жа Бронвин Филд (Австралия). В работе совещания приняли участие 95 государств-членов.

2. Рабочая группа решила вернуться к обсуждению вопроса о разработке системного подхода высокого уровня к определению основных функций ВОЗ, финансирование которых должно осуществляться на устойчивой основе. Обсуждение началось с рассмотрения существующих проблем и более широкой перспективы. В этой связи председатель Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (НКНКЭ) представил свое видение вопроса.

3. В своем выступлении председатель НКНКЭ выдвинул следующие пять основных наблюдений/рекомендаций: (1) разделение стратегических решений и решений, касающихся финансовых ресурсов, может привести к трудностям в плане их согласования; (2) взносы в бюджет ВОЗ, рассчитываемые по числу граждан (0,39 долл. США на каждого гражданина мира), могут быть недостаточными; (3) обязательные взносы (ОВ) как доля всех поступлений ВОЗ имеют тенденцию к уменьшению, которую необходимо изменить путем существенного увеличения ОВ; (4) необходимо рассмотреть возможность ежегодного увеличения ОВ в соответствии с ростом мирового ВВП за предыдущий год; и (5) финансирование некоторых крупных статей расходов ВОЗ должно осуществляться на устойчивой основе.

4. Выступление председателя НКНКЭ вызвало оживленное обсуждение. Одной из основных тем обсуждения стала просьба к председателю НКНКЭ поделиться соображениями относительно возможных вариантов подходов к решению вопросов, связанных с пятью основными наблюдениями/рекомендациями, и их взаимосвязи с определением приоритетов в ВОЗ. В ответ председатель НКНКЭ привел дополнительные пояснения, основанные на трех характеристиках финансирования: (1) ОВ должны составлять большую часть поступлений ВОЗ и должны быть привязаны к тенденциям изменения мирового ВВП; (2) необходима дополнительная новая форма устойчивого финансирования (взносы, представляющие собой нечто среднее между ОВ и добровольными взносами (ДВ)); и (3) ДВ должны быть ограничены и составлять меньшую долю поступлений ВОЗ. Председатель НКНКЭ пояснил, что такое решение

поможет обеспечить финансирование ВОЗ на устойчивой основе, уменьшить зависимость от ДВ и устранить определенную неэффективность. По вопросу об определении приоритетов председатель НКНКЭ предложил, чтобы по каждой инициативе указывались конечный срок и суммы соответствующих расходов, а государства-члены рассмотрели возможность завершения в соответствующих случаях определенных инициатив. Председатель НКНКЭ подчеркнул, что ВОЗ является одной из самых транспарентных организаций, с которыми он работал, так как данные и информация легко- и общедоступны; но в ВОЗ требуются усовершенствования в плане представления руководящим органам более сжатых докладов. Что касается вопроса об эффективности, то, опираясь на опыт НКНКЭ, председатель подтвердил, что ВОЗ управляется эффективно. Вместе с тем существуют «области неэффективности», такие как область управления средствами и представления отчетности донорам, ввиду большого числа малых фондов нецелевого назначения, в случае которых не установлены стандартные требования к отчетности. Рабочая группа выразила признательность за освещение вопросов и последующее обсуждение.

5. Далее выступили представители Альянса по вакцинам GAVI и Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, которые рассказали о моделях финансирования своих организаций. Тематами обсуждения стали: (1) отличия (и более узкая направленность) задач и структур управления GAVI и Глобального фонда по сравнению с ВОЗ и их значение для финансирования; (2) сотрудничество между GAVI, Глобальным фондом и ВОЗ как в целом, так и на уровне стран; (3) сравнительные преимущества ВОЗ перед другими участниками глобального сектора здравоохранения; и (4) политика в отношении получения нецелевых фондов.

6. В ходе обсуждения представитель GAVI пояснил, что наличие прочного обоснования проводимой деятельности и эффективное информирование доноров о результатах способствуют тому, что организация получает нецелевые фонды. Представитель Глобального фонда предположил, что идея Глобального фонда изначально воплотилась в реальность благодаря совместному подходу, объединившему как смелых лидеров на мировом уровне, так и сильных активистов среди гражданского общества. К числу важных факторов успешного обеспечения финансирования двух учреждений относятся характер их задач, подтвержденные ведущими экспертами твердые обоснования целесообразности вложения средств, широкая информационно-просветительская деятельность, приверженность организаторов мероприятий по пополнению ресурсов и проведение целенаправленных информационных кампаний. Оба учреждения подчеркнули значение долгосрочного, предсказуемого и гибкого финансирования как необходимого условия для реализации их стратегических планов и пояснили, что таково было изначальное ожидание, хотя представитель GAVI отметил, что в течение первых 10 лет своего существования организация испытывала трудности с получением предсказуемого финансирования. Циклы пополнения ресурсов обеспечивают более долгосрочное финансирование, которое почти полностью является нецелевым, создает основу для переговоров с донорами и позволяет вести планирование деятельности на страновом уровне. ВОЗ была признана критически важным партнером GAVI и Глобального фонда («мы не смогли бы действовать без ВОЗ») ввиду ее присутствия в странах и ее нормотворческой роли. Рабочая группа выразила признательность за эти два выступления.

7. Во исполнение поручений первого совещания Рабочей группы предоставить дополнительную информацию Секретариат сделал презентации по (1) видам финансирования программного бюджета ВОЗ; (2) расходам на поддержку программ (РПП); и (3) сметам расходов на осуществление решений и резолюций руководящих органов. В этих презентациях было резюмировано содержание трех документов, подготовленных Секретариатом перед вторым совещание Рабочей группы<sup>1</sup>. Несколько членов Рабочей группы выразили признательность Секретариату за презентации и соответствующую документацию.

8. В ходе обсуждения видов финансирования программного бюджета ВОЗ было дано пояснение, что высокоцелевые ресурсы обусловлены все более жесткими требованиями в отношении сроков, а также мобилизации средств, управления и отчетности. Имея приблизительно 3000 активных фондов, из которых 80% финансируется целевыми ДВ с различными начальными и конечными сроками и требованиями в отношении отчетности, бремя административной работы в ВОЗ является высоким и способствует появлению «областей неэффективности».

9. В ходе обсуждения РПП были даны пояснения относительно уровня РПП в сопоставлении с растущими ДВ. Было указано, что значительная часть ДВ в двухгодичном периоде 2020-2021 гг. включает средства для реагирования на чрезвычайные ситуации, в случае которых принята ставка возмещения в 7%, что ниже стандартной ставки в 13%. Секретариат продолжает предпринимать усилия для максимального возмещения РПП и ограничения числа исключений из стандартной ставки возмещения РПП. Основные исключения из стандартной ставки возмещения РПП сделаны либо для институциональных доноров (включая Европейскую комиссию, GAVI, Глобальный фонд и Организацию Объединенных Наций), либо для определенных видов деятельности (включая меры реагирования на чрезвычайные ситуации и ликвидацию полиомиелита). Возмещаемые РПП в настоящее время недостаточны для покрытия стоимости всех вспомогательных функций ВОЗ, и Секретариат ВОЗ вынужден использовать средства ОВ для восполнения этого дефицита. Общим положением является то, что все ДВ, выплачиваемые целевым образом на осуществление программ, должны полностью покрывать расходы на соответствующую деятельность.

10. В ходе обсуждения смет расходов по решениям и резолюциям руководящих органов Рабочая группа признала наличие нескольких вызывающих обеспокоенность факторов, которые государствам-членам необходимо рассмотреть, включая реальные последствия принимаемых решений или резолюций для бюджета и для ресурсов и вытекающие из этого последствия для смет расходов. Поэтому при принятии резолюций и решений следует призывать государства-члены должным образом учитывать операционные аспекты их реализации. Кроме того, было указано, что ежегодно принимается большое число новых решений и резолюций. В этой связи было вновь подчеркнuto, что все решения и резолюции должны изначально сопровождаться

---

<sup>1</sup> Документы EB/WGSF/2/3 (Обзор видов, объемов и доноров финансовых ресурсов ВОЗ), EB/WGSF/2/4 (Управление ВОЗ: сметы расходов по решениям и резолюциям и их связь с программным бюджетом и его финансированием) и EB/WGSF/2/5 (Механизмы возмещения расходов ВОЗ: расходы на поддержку программ).

сметами расходов, в которых должна указываться точная дата окончания включенных в них инициатив (завершения деятельности). Состоялось также обсуждение по вопросу о том, каким образом обеспечить соответствие таких решений и резолюций планам, утвержденным в программном бюджете. Было признано, что это вопрос управления, который выходит за рамки темы устойчивого финансирования, а для решения обозначенных проблем требуется обеспечить достаточно гибкое и предсказуемое финансирование. В более общем плане Рабочая группа признала, что на совещании был выдвинут ряд интересных предложений, выходящих за рамки ее мандата, и некоторые государства-члены высказали мнение, что было бы целесообразно их рассмотреть на уровне руководящих органов.

11. Рабочая группа также заявила о необходимости лучшего понимания и составления смет расходов по инициативам Секретариата на этапе до принятия решений и указала, что государства-члены должны получать соответствующую информацию и участвовать в консультациях, что способствовало бы прозрачности и целостности процесса.

12. Директоры двух департаментов ВОЗ описали тесные отношения ВОЗ с GAVI и Глобальным фондом. Было подчеркнуто, что и GAVI, и Глобальный фонд полагаются на нормотворческую роль ВОЗ и ее роль как партнера по реализации деятельности/оказанию технической помощи, который имеет широкое присутствие в странах. Следует отметить, что данные технические связи являются сильными, и ВОЗ, согласно внешним оценкам, рассматривается как очень важный и ценный с точки зрения обеспечения эффективности расходов партнер Глобального фонда и GAVI. Однако были также отмечены некоторые проблемы, в том числе следующие: (1) обусловленные существующими рабочими процедурами значительные операционные издержки ВОЗ (включая расходы на персонал, затраты времени и задержки с получением финансовых средств); (2) ограничения возможностей гибкого использования средств, передаваемых ВОЗ, при высоком уровне целевого назначения средств; и (3) двойное положение ВОЗ как члена советов двух учреждений и получателя финансовых средств. В более общем плане директора также рассказали о трудностях управления повседневной деятельностью в рамках своих программ, учитывая, что значительно большая часть финансовых средств поступает в виде целевых взносов, которые распределяются между тремя уровнями Организации. Данное обсуждение позволило дополнительно подчеркнуть трудности, возникающие в рамках многих технических программ ВОЗ, так как из-за высокой зависимости от целевых средств не существует возможности гибкой адаптации к новым приоритетам или предсказуемого планирования на более долгосрочную перспективу.

13. Рабочая группа далее обсудила существующие механизмы управления, которые позволяют некоторым государствам-членам предоставлять более гибкое долгосрочное финансирование другим участникам глобального сектора здравоохранения. Сформировавшаяся в ходе дискуссии общая тема обсуждения была вызвана пояснениями многих государств-членов, согласно которым многолетнее финансирование предоставляется другим участникам глобального сектора здравоохранения (включая GAVI и Глобальный фонд) потому, что в отличие от ВОЗ их деятельность имеет более узкую направленность. Кроме того, некоторые из этих других участников добиваются результатов в более короткие сроки, и поэтому в силу стоящих

перед ними задач их результаты являются более осязаемыми. Было также отмечено, что в отличие от ВОЗ структура управления GAVI и Глобального фонда допускает большее влияние доноров на распределение ресурсов. Несколько государств-членов подчеркнули, что они выделяют средства на деятельность, которая согласуется с национальной политикой, стратегиями и приоритетами в области здравоохранения и усиливает желаемый результат. Они пояснили, что финансирование ВОЗ часто осуществляется в соответствии с аналогичными принципами. В то время как некоторые государства-члены выразили заинтересованность в рассмотрении модели пополнения ресурсов ВОЗ, другие государства-члены сочли, что такая модель невозможна в случае ВОЗ как учреждения ООН.

14. Рабочая группа выразила широкое консенсусное мнение, что ВОЗ играет крайне важную роль среди участников глобального сектора здравоохранения, учитывая ее широкое присутствие в странах, технический опыт и нормотворческую деятельность; однако результаты и оказываемое влияние в некоторых случаях недостаточно заметны. В этой связи ВОЗ не всегда удается обозначить свою важную роль таким образом, чтобы четко информировать о своих «ценностных предложениях» в сравнении с другими участниками глобального сектора здравоохранения. Рабочая группа признала, что в последние годы был достигнут значительный прогресс, но необходима дальнейшая работа, имеющая своей целью последовательно демонстрировать то, как техническая работа на трех уровнях Организации влияет на глобальные результаты. Секретариат приветствовал откровенно высказанные замечания и предложения государств-членов и отметил то внимание, которое уделяется данному вопросу. Он подчеркнул, что среднесрочный доклад 2020–2021 гг. о результатах деятельности ВОЗ размещен на специальной странице на веб-сайте ВОЗ и что в настоящее время приняты инновационные подходы для лучшего информирования о результатах и достижениях в ходе семьдесят четвертой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

15. Рабочая группа далее перешла к обсуждению вопроса о разработке вариантов системного подхода высокого уровня к определению основных функций ВОЗ, финансирование которых должно осуществляться на устойчивой основе. Секретариат сделал презентацию по пяти основным подходам, представив общие (не детализированные) оценки расходов и дополнив информацию, предоставленную на первом совещании Рабочей группы. Было подчеркнуто, что важное значение при распределении ресурсов играет фактор справедливости, а Секретариат указал, что понятие справедливости можно было бы ввести в определение устойчивого финансирования. Затем состоялось более детальное обсуждение каждого подхода в отдельности, и Рабочая группа сделала следующие замечания.

- Подход 1: признание всего базового сегмента в качестве основной деятельности ВОЗ и обеспечение его устойчивого финансирования. Учитывая связь подхода 1 с ОПР и Уставом, несколько государств-членов назвали его амбициозным и мотивирующим и предложили рассматривать его в качестве конечной цели. Однако они сочли, что эту цель будет трудно достичь в краткосрочной перспективе. Некоторыми государствами-членами было предложено в качестве способа достижения этой цели провести в течение согласованного периода времени поэтапное увеличение объемов устойчивого финансирования в форме

ОВ и повышение гибкости и предсказуемости ДВ. Рабочей группе было предложено учесть то обстоятельство, что хотя данный подход, возможно, представляется весьма амбициозным, государства-члены в действительности уже утвердили базовый бюджет в существующем размере и ожидают от Секретариата его соответствующего исполнения.

- Подход 2а: определение шести базовых функций ВОЗ в качестве основных функций, которые должны быть обеспечены устойчивым финансированием. Рабочей группе было предложено рассмотреть возможные подходы к приоритизации задач. В ходе обсуждения было отмечено, что этот подход остается весьма широким, а также практически схож с подходом 1.
- Подход 2b: определение основных функций исходя из их содержания или целей. В ходе обсуждения ряд государств-членов выразили заинтересованность в дальнейшем изучении подхода 2b в качестве предпочтительного. Было отмечено, что может быть продолжено изучение смешанного подхода, сочетающего в себе аспекты подхода 2b и других подходов. Секретариат подчеркнул, что представленный в ходе презентации перечень был подготовлен лишь в качестве примера и не включает некоторые элементы ОПР, такие как лидерство и поддержка стран, неинфекционные заболевания, инфекционные болезни и социальные детерминанты здоровья. Рабочей группе было предложено предоставить дополнительные указания Секретариату относительно того, что должно быть включено в перечень основных функций для облегчения их дальнейшей проработки и составления смет.
- Подход 3: определение основных функций на основе принципов, установленных Рабочей группой. Секретариат пояснил, что данный подход не является отдельным подходом и может быть использован в сочетании с каким-либо другим подходом к определению принципов приоритизации задач.
- Подход 4: использование математического подхода к определению критической доли устойчивого финансирования. Было обсуждено три типа математического подхода. Подход 4а предполагает, что деятельность в рамках каждого конечного результата финансируется на устойчивой основе в пределах определенной процентной доли, а показатель в 50% был использован только в качестве примера. Такой подход не учитывает тот факт, что деятельность в некоторых областях (1) полностью зависит от гибкого финансирования; и (2) по сути не должна зависеть от ДВ, и поэтому показатель в 50% является слишком низким в обоих случаях, и сам по себе данный подход недостаточно детализован. Рабочая группа признала, что данный подход без его дальнейшей проработки приведет к несправедливому распределению средств между крупными бюро. Подход 4b представляет собой попытку уравновесить чрезмерную зависимость от ДВ, вносимых пятью крупнейшими донорами. Хотя данный подход решает одну из основных проблем зависимости от целевых ДВ, он не предполагает изменения объемов целевого финансирования от одного двухгодичного периода к другому. Подход 4с показывает, что доля гибкого финансирования от общего объема финансирования на цели определенного

---

конечного результата равна объемам устойчивого финансирования данного конечного результата. Этот подход является наиболее сложным из математических вариантов, что было признано его возможным недостатком, так как он может быть слишком трудным для понимания. Вместе с тем было отмечено, что этот подход позволит обеспечить более справедливое распределение устойчивого финансирования.

- Подход 5: обеспечение полного финансирования каждого конечного результата в каждом крупном бюро (так называемое «озеленение тепловой карты»). Одно из допущений данного подхода заключается в том, что модели целевых ДВ не изменятся. Рабочая группа признала некоторые преимущества этого подхода, однако было задано несколько вопросов относительно источников гибкого финансирования, которые требуют дальнейшего рассмотрения. Хотя этот вариант помогает в решении проблемы недостаточно финансируемых областей, он не устраняет некоторые из проблем, ранее поднятых Рабочей группой, включая дальнейшую зависимость определенных конечных результатов от ДВ. Кроме того, сохраняется неэффективность, обусловленная большим числом грантов, и соответствующая нагрузка на персонал, связанная с управлением средствами и предоставлением отчетности донорам.

16. После обсуждения всех подходов Рабочая группа подчеркнула необходимость в дополнительной информации по каждому подходу и изучении их последствий. Рабочая группа сочла, что на начальном этапе следует сосредоточить внимание на двух подходах, включая подходы 1 и 2b, но в то же время отметила, что она не исключает из рассмотрения ни один из подходов. Рабочая группа остается готовой обсудить и другие возможные варианты для выполнения своего мандата. Что касается подхода 2b, то было подтверждено, что его объединение с одним из других подходов, таких как подходы 3, 4 или 5, может стать вариантом обеспечения необходимого устойчивого финансирования. Рабочей группе было предложено изучить перечень основных функций, представленный в качестве примера в рамках подхода 2b, и указать, какие элементы следует в него добавить или исключить из него. Нормотворческие функции, указанные в рамках подхода 2b, понимаются как включающие некоторые аспекты деятельности в отношении неинфекционных заболеваний, однако ряд государств-членов предложили добавить в перечень неинфекционные заболевания, поддержку стран и социальные детерминанты здоровья.

17. Рабочая группа указала, что признание нормотворческой роли ВОЗ и ее сравнительных преимуществ перед другими участниками глобального сектора здравоохранения должно стать основополагающим принципом при рассмотрении дальнейших шагов. Рабочей группе было предложено продолжить изучение элементов для включения в перечень основных функций с целью обсуждения на одном из следующих совещаний Рабочей группы (например, применение других математических подходов, таких как подходы 4a и 5, для постепенной корректировки доли ресурсов, выделяемых для базового сегмента).

18. Секретариату было поручено при подготовке к третьему совещанию Рабочей группы дополнительно проработать содержание нормотворческих функций, в том числе

в отношении благ общественного здравоохранения, а также содержание функций, связанных с развитием исследований и инноваций на благо глобального здравоохранения, с тем чтобы потенциально ограничить их охват, и составить смету расходов в рамках подхода 2b. Секретариату было также поручено составить перечни функций, которые включены или не включены в текущую версию подхода 2b.

19. Рабочая группа завершила обсуждение по существу и отметила, что она проведет свое следующее совещание после семьдесят четвертой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

= = =