



Доклад о совещании Рабочей группы по устойчивому финансированию

1. Рабочая группа по устойчивому финансированию провела свое третье совещание в виртуальном формате 23–25 июня 2021 г. 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 82 государства-члена и одна региональная организация экономической интеграции.

2. Рабочая группа начала свою работу с того, что заслушала Председателя Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (НКНКЭ), который подчеркнул срочную необходимость решения вопроса о финансировании ВОЗ. Он напомнил Рабочей группе о рекомендациях Независимой комиссии по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер (НКГПОМ), касающихся необходимости обеспечения финансовой независимости ВОЗ на основе полностью нецелевых фондов, увеличения суммы обязательных взносов (ОВ) государств-членов до двух третей бюджета базовой программы ВОЗ и введения процедуры организованного пополнения остальной части бюджета.

3. Председатель НКНКЭ представил два рабочих сценария практического выполнения рекомендаций НКГПОМ: на основе быстрого подхода (достижение указанной цели в 2022/2023 гг.) и медленного подхода (достижение указанной цели в 2026/2027 гг.). Он подчеркнул пользу, которую получают все государства-члены от реформы системы финансирования ВОЗ, включая согласование ресурсов с программным бюджетом, повышение качества деятельности ВОЗ, защиту ВОЗ от ненужного воздействия и существенное повышение эффективности. Рабочей группе было предложено рассмотреть предложение и представленные сценарии.

4. Затем рекомендации НКГПОМ более подробно пояснил глава Секретариата НКГПОМ. Он рассказал об основных трудностях, с которыми сталкивается ВОЗ ввиду существующей модели финансирования, включая проблемы, связанные с высокими операционными расходами, качеством деятельности ВОЗ, ее персоналом, а также целостностью работы и независимостью организации. Он также поделился идеями в отношении возможных руководящих принципов, в том числе касающихся ответственности руководящих органов за стратегию, программные приоритеты и финансирование, равного голоса всех государств-членов, целостности и независимости, низких операционных расходов и высокой подотчетности за результаты и использование ресурсов.

5. Перед Рабочей группой выступил директор Регионального бюро ВОЗ для стран Африки д-р Матшидисо Моети, который подчеркнул то значение, которое будет иметь для стран Африки устойчивое финансирование, включая положительный эффект от вложения средств. Выгоды от повышения доступности гибко используемых ресурсов в регионе будут многочисленными, что напрямую скажется на возможности ВОЗ проводить более целенаправленную работу в странах, которые в ней нуждаются в наибольшей степени.

6. За выступлениями представителей НКНКЭ и НКГПОМ и директора Регионального бюро ВОЗ для стран Африки последовало оживленное обсуждение технических вопросов. В связи с представленными Председателем НКНКЭ сценариями была отмечена необходимость обеспечения полного соответствия со шкалой взносов Организации Объединенных Наций. Было упомянуто, что наличие недофинансируемых областей является прямым следствием нехватки устойчивого финансирования и чрезмерной зависимости от добровольных взносов (ДВ), которая уменьшится при увеличении устойчивого финансирования.

7. В ходе обсуждения представитель НКГПОМ пояснил, что определение двух третей базового бюджета как доли, подлежащей финансированию средствами обязательных взносов, исходит из принципа глубокой реформы системы финансирования ВОЗ, а также основано на том принципе, что основная часть финансовых ресурсов организации должна поступать от государств-членов. В ходе обсуждения было подчеркнуто, что необходимо поддержать принцип комплексного бюджета ВОЗ, который должен устойчиво финансироваться в полной объеме. Было подчеркнуто, что увеличение устойчивого финансирования приведет к уменьшению операционных расходов и повышению эффективности. Было высказано предположение, что обеспечение подотчетности, прозрачности и выполнения вспомогательных функций полностью зависит от устойчивости финансирования, а одним из положительных эффектов от вложения средств станет повышение эффективности и подотчетности ВОЗ. Рабочая группа отметила успешные модели пополнения ресурсов Альянса по вакцинам GAVI и Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и то, что перспективная модель пополнения ресурсов ВОЗ должна основываться на принципах гибкости и предсказуемости ДВ в средне- и долгосрочной перспективе.

8. Перед Рабочей группой выступил исполнительный директор Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения д-р Майк Райан, который рассказал о механизме и некоторых трудностях финансирования программы. Состоялось обсуждение возросшей зависимости организации от целевых взносов, а также того, что осуществление операций в чрезвычайных ситуациях в значительной степени обеспечивается в рамках основной программы и таким образом ограничивается нехваткой гибкого финансирования. Существующая система финансирования Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения не позволяет полностью реализовать потенциал этой программы.

9. Перед Рабочей группой выступила помощник Генерального директора ВОЗ по вопросам доступа к лекарственным средствам и медицинской продукции д-р Марианжела Батишта Гальвао Симао, которая описала некоторые преимущества гибкого финансирования для технической работы, связанной с доступом к лекарственным средствам и медицинской продукции. Повышение устойчивости финансирования позволит техническому персоналу сосредоточить внимание на технической работе и наиболее эффективно использовать свои высокоспециализированные технические навыки, поскольку в настоящее время они вынуждены тратить значительную часть своего времени на поиск финансирования и управление сотнями соглашений с небольшими донорами. Было подчеркнуто, что устойчивое финансирование укрепит целостность, непредвзятость и независимость организации.

10. Рабочая группа далее перешла к обсуждению потенциальных преимуществ устойчивого финансирования, рассмотрев в частности предложения НКГПОМ. Представители многих государств-членов отметили такие потенциальные преимущества, как сохранение талантливой персонала благодаря наличию предсказуемых фондов, обеспечение большей сбалансированности между программами и региональными бюро, предотвращение конкурентной борьбы за ресурсы между различными департаментами и уровнями организации, сосредоточение внимания технического персонала на технической работе и уменьшение операционных расходов как для государств-членов, так и Секретариата. В целом Рабочая группа достигла консенсуса относительно того, что увеличение устойчивого финансирования пойдет на пользу всех сторон.

11. Рабочая группа далее перешла к рассмотрению предвидимых потенциальных трудностей в случае реализации предложения подобного тому, которое было выдвинуто НКГПОМ. Рабочей группе было предложено обсудить, что еще может потребоваться государствам-членам от Секретариата, чтобы согласиться на рекомендованное НКГПОМ существенное увеличение ОВ. В этой связи Рабочая группа указала, что она должна будет понять, как возросшие средства будут распределяться внутри ВОЗ, а также какие виды деятельности будут финансироваться за счет ОВ, а какие путем пополнения ресурсов. Было подчеркнуто, что необходимо поддержать ВОЗ в целом, включая ее региональные и страновые бюро, а также сосредоточить внимание на достижении результатов на уровне стран. Некоторые члены Рабочей группы предложили осуществить возможное увеличение ОВ постепенно, а также подчеркнули необходимость рассмотрения такого увеличения в более широком контексте Организации Объединенных Наций, признавая в то же время, что в случае длительного переходного периода могут сохраняться риски для устойчивого финансирования ВОЗ. Некоторые государства-члены высказали предположение, что привязка размера ОВ к валовому внутреннему продукту может быть не самым уместным подходом, но признали необходимость смягчения последствий любого дальнейшего увеличения таким образом, чтобы были учтены существующие экономические условия и приоритеты. Ряд государств-членов также указали на то, что увеличение ОВ в 2022 г. может быть нецелесообразно ввиду уже ведущихся обсуждений по вопросам бюджета, и подчеркнули преимущества его согласования с бюджетным циклом ВОЗ. Кроме того, было подчеркнуто, что, в частности, возникают трудности, связанные с существующими

механизмами финансирования на национальном уровне, а также законодательно установленными в государствах-членах требованиями к отчетности о финансовом вкладе в работу ВОЗ.

12. Рабочая группа обсудила необходимость отражения в окончательном докладе требующих своего решения вопросов управления, включая четкое прекращение выполнения устаревших приоритетов и введение более строгих бюджетных правил, с тем чтобы виды деятельности могли по необходимости включаться в список приоритетов или исключаться. Было также предложено, чтобы бюджетные процессы были более тесно увязаны с процессами управления, в частности чтобы последствия в плане расходов, связанных с реализацией резолюций и решений на протяжении всего срока их действия, подлежали рассмотрению и утверждению до их принятия, и чтобы они более широко обсуждались в Комитете Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам.

13. Рабочая группа запросила более четкое пояснение основных функций и базовых элементов, на которых будет основано консенсусное мнение относительно функций, наиболее срочно нуждающихся в устойчивом финансировании. Своего рассмотрения требует вопрос о потенциальном риске дефицита ликвидных средств в случае, если государства-члены не смогут произвести выплаты, в том числе в связи с угрожающим Секретариату текущим риском дефицита ликвидных средств. Некоторые государства-члены указали, что было бы полезно представить оценку потенциального прироста эффективности в долларовой выразимости и уроки, извлеченные в ходе борьбы с пандемией и принятием других мер в области здравоохранения, включая введение системы подотчетности с использованием надлежащих ключевых показателей эффективности, особенно для проведения обсуждений с министерствами вне сферы здравоохранения (например, министерством финансов), поддержкой которых необходимо будет заручиться в отношении идеи повышения ОВ. Ряд других государств-членов выразили обеспокоенность отсутствием стимулов для финансирования официальной помощи на цели развития.

14. Рабочая группа признала, что вопрос об устойчивом финансировании касается не только увеличения ОВ и что необходимо изучить другие варианты и инновационные идеи, одна из которых представлена в рекомендации НКГПОМ о том, чтобы одна треть бюджета финансировалась посредством механизма пополнения ресурсов. Была подчеркнута необходимость четкого разъяснения преимуществ ВОЗ в сравнении с другими участниками глобального сектора здравоохранения.

15. Некоторые члены Рабочей группы задали вопросы о возможной модели пополнения ресурсов ВОЗ и ее практическом применении. Ряд государств-членов также задали вопросы о том, насколько такая модель может быть привлекательной для доноров, учитывая мандат ВОЗ и ее широкую сферу деятельности (в сравнении с GAVI и Глобальным фондом, в случае которых такие модели успешно применяются). Тем не менее сложился широкий консенсус относительно необходимости дальнейшего изучения модели пополнения ресурсов в сочетании с увеличением базового финансирования за счет ОВ при том, что пополнение ресурсов должно носить адресный характер и быть увязано с достижением результатов.

16. Перед Рабочей группой выступила исполнительный директор Сектора внешних связей и управления г-жа Джейн Эллисон, которая подчеркнула приверженность Секретариата подотчетности и прозрачности, ставшим в последние годы ключевыми областями для вложения средств. К числу примеров этого относятся полный пересмотр процесса составления программного бюджета, который формируется «снизу вверх» и сосредоточен на достижении результатов, разработка в тесном сотрудничестве с государствами-членами полностью новой системы результатов, а также регулярное достижение результатов в поддержку выполнения поставленных целей. Кроме того, получение подробной точной информации обеспечивается инновационным порталом программного бюджета ВОЗ, на котором размещается ежеквартально обновляемая информация о бюджете и финансировании организации и ходе выполнения программ, а также детальные годовые программные обзоры. Кроме того, принят совершенно новый подход к представлению отчетности руководящим органам с использованием усовершенствованных докладов о результатах работы, в которых особое внимание уделяется результатам, полученным на страновом уровне.

17. Кроме того, оценивать эффективность работы Секретариата позволяет разработанная совместно с государствами-членами сбалансированная система показателей. Еще одной новой инициативой, принятой с учетом замечаний и предложений государств-членов относительно необходимости представлять отчетность в свете более широкой исторической перспективы, стала презентация о достижении целей «трех миллиардов». В целом было подчеркнуто, что организация воспринимает свои обязанности в отношении обеспечения подотчетности и прозрачности крайне серьезно и стремится к более полному пониманию того, какие иные меры могли бы быть востребованы государствами-членами. Что касается вопросов управления, то ВОЗ как организацию делает сильной тот факт, что она является организацией государств-членов, а также она является наиболее инклюзивной из всех организаций глобальной сферы здравоохранения. Поэтому более сильная ВОЗ – это более сильный голос всех стран, а укрепление подотчетности и прозрачности только способствует этому.

18. Далее Рабочей группе было предложено рассмотреть следующие четыре вопроса: (i) разделяют ли государства-члены то мнение, что не менее 50% программного бюджета ВОЗ должно финансироваться за счет ОВ, с тем чтобы обеспечить целостность ВОЗ и сохранить ее независимость; (ii) разделяют ли государства-члены мнение НКППОМ о том, что весь базовый программный бюджет должен финансироваться за счет гибких взносов, не имеющих целевого назначения; (iii) если государствами-членами будет согласовано увеличение ОВ, то когда такое увеличение должно вступить в силу; и (iv) согласны ли государства-члены рассмотреть в качестве варианта механизма финансирования (применимого в отношении как государств-членов, так и негосударственных структур) модель пополнения ресурсов для покрытия остальной части базового программного бюджета.

19. Эти четыре вопроса стали предметом оживленного обсуждения, в ходе которого выступили многие члены Рабочей группы, отметившие, что для того чтобы дать какие-либо определенные ответы, потребуются дальнейшие консультации с правительствами. Однако выступления многих делегаций ясно показали, что сохранение текущей модели

финансирования ВОЗ не представляется приемлемым результатом работы данной Рабочей группы.

20. Рабочая группа выразила широкую поддержку обеспечения устойчивого финансирования базового программного бюджета ВОЗ. Многие государства-члены высказались за обеспечение в принципе на определенном этапе в будущем гибкого финансирования всего базового программного бюджета или, согласно другому определению, основных функций организации. Многие государства-члены также поддержали повышение ОВ, но отметили, что в том, что касается общей процентной доли, то на рассмотрение могут быть представлены разные варианты. Государства-члены отметили, что любое повышение должно быть осуществлено постепенно и потребуются дополнительные консультации для изучения всех возможных вариантов. Некоторые государства-члены указали на испытываемые ими серьезные бюджетные трудности в связи с пандемией (COVID-19) и напомнили, что ВОЗ должна работать с имеющимися ресурсами при существующем уровне финансирования.

21. Рабочая группа выразила широкую поддержку идеи изучить возможную модель пополнения ресурсов ВОЗ, как было предложено НКГПОМ, с тем чтобы обеспечить условия, при которых доноры были бы готовы осуществлять взносы через такую платформу и при введении данной модели не были бы утрачены никакие ключевые доноры организации, а также рассмотреть другие ключевые вопросы, например вопрос о том, какие элементы деятельности ВОЗ представляется наиболее эффективно финансировать с помощью такой модели. Однако некоторые государства-члены не были уверены в жизнеспособности модели пополнения ресурсов в случае ВОЗ, но заявили, что остаются открытыми для дальнейших обсуждений. В свете этого Рабочая группа признала целесообразность проведения консультаций с ключевыми негосударственными донорами относительно модели пополнения ресурсов.

22. Многие члены Рабочей группы также дополнительно прокомментировали вопросы прозрачности и подотчетности, выразив благодарность Секретариату за различные инициативы, принятые для достижения прогресса в этих областях. Они признали, что данные усилия способствуют тому, чтобы государства-члены смогли приблизиться к тому, чтобы обеспечить более гибкое финансирование ВОЗ. Однако они подтвердили, что для дальнейшего укрепления подотчетности и прозрачности требуются консультации с Исполнительным комитетом по перспективным инициативам Секретариата, а также чтобы должным образом были рассмотрены связанные с ними расходы и предлагаемые способы финансирования.

23. В Рабочей группе сложился широкий консенсус относительно того, что в ее будущих рекомендациях должны быть учтены несколько вопросов управления, поднятых в ходе обсуждений. В данном контексте были подняты следующие вопросы: утверждение до принятия резолюций и решений последствий в плане расходов, связанных с их реализацией на протяжении всего срока их действия, и осуществление процедуры рассмотрения и утверждения бюджета, включая пересмотр приоритетов. Было также выдвинуто предложение об организации дополнительных сессий руководящих органов (например, проведение дополнительного специального совещания Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам) для

обсуждения бюджетных вопросов, так как для представления замечаний, предложений и руководящих указаний по данным вопросам требуется проведение дискуссий по существу.

24. В ответ на поручение, сделанное на одном из предыдущих совещаний Рабочей группы, Секретариат представил подробную информацию по пересмотренному варианту 2b, в котором основные функции определяются исходя из их содержания и целей. Пересмотренный вариант 2b включает оказание поддержки странам во всех технических областях, в области неинфекционных заболеваний и в области социальных детерминант здоровья. Секретариат пояснил технические детали более высокого уровня варианта 2b и представил расходы, связанные с его различными элементами. Членам Рабочей группы было предложено ознакомиться с сопроводительными электронными таблицами для дальнейшего изучения всей соответствующей подробной информации.

25. Многие члены Рабочей группы выразили благодарность за предоставленную более подробную информацию по варианту 2b, отметив, что для изучения всех детальных сведений потребуются дополнительное время. Секретариат предложил организовать неофициальную практическую рабочую сессию со всеми заинтересованными членами Рабочей группы для подробного объяснения всей детальной информации. Со ссылкой на определения, содержащиеся применительно к каждому результату в Тринадцатой общей программе работы¹ и Программном бюджете на 2020–2021 гг., было предоставлено пояснение того, что подразумевается под оказанием поддержки странам. Было сделано предложение дополнить вариант 2b схемой интенсивности деятельности для определения надлежащей структуры распределения ресурсов и достижения справедливого финансирования всех функций.

26. Рабочая группа согласилась с предложением об организации Секретариатом «углубленных» рабочих сессий, построенных с учетом различных часовых поясов, для дополнительного разъяснения варианта 2b.

27. Рабочая группа приняла решение передать следующие пять вопросов на рассмотрение государств-членов региональных комитетов:

- (i) разделяют ли государства-члены то мнение, что не менее 50% программного бюджета ВОЗ должно финансироваться за счет ОВ, с тем чтобы обеспечить целостность ВОЗ и сохранить ее независимость?
- (ii) разделяют ли государства-члены мнение НКГПОМ о том, что весь базовый программный бюджет должен финансироваться за счет гибких взносов, не имеющих целевого назначения?
- (iii) поддержат ли государства-члены решение семьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения о принятии подхода к увеличению ОВ и утверждению графика его поэтапной реализации?

¹ <https://www.who.int/about/what-we-do/thirteenth-general-programme-of-work-2019---2023>
(по состоянию на 30 июня 2021 г.).

- (vi) согласны ли государства-члены изучить рекомендацию НКППОМ о применении модели пополнения ресурсов для покрытия остальной части базового сегмента как государствами-членами, так и негосударственными структурами?
- (v) какова оптимальная практика и какие уроки были извлечены относительно приоритезации задач в регионах?

28. Рабочая группа завершила обсуждение по существу и отметила, что она проведет свое следующее совещание позднее в 2021 г. для обсуждения информации, полученной в рамках «углубленных» рабочих сессий и замечаний и предложений от региональных комитетов.

= = =