



Обсуждения Президиумом Рабочей группы по устойчивому финансированию вариантов увеличения обязательных взносов

Справочный документ

1. На шестом совещании Рабочей группы по устойчивому финансированию, состоявшемся 10–11 марта 2022 г., государства-члены провели обстоятельное обсуждение ряда вопросов, касающихся возможности увеличения обязательных взносов как ключевого фактора достижения устойчивости финансирования ВОЗ. Было решено, что в качестве следующего шага Президиум Рабочей группы подготовит на основе этих обсуждений и распространит среди государств-членов до начала работы ее седьмого совещания¹ проект текста предложений по рекомендациям Рабочей группы для рассмотрения на семьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

2. В ходе последующих обсуждений в Президиуме были обозначены несколько вариантов увеличения обязательных взносов и основные поднимаемые вопросы для дальнейшей проработки и представления на рассмотрение государств-членов. Эти обсуждения были сосредоточены на реформе только обязательных взносов; при этом отмечалось, что государства-члены ранее обсудили и уже приняли решение рекомендовать ряд других финансовых реформ, подробно изложенных в выделенном зеленым цветом тексте доклада Рабочей группы, который был принят к сведению Исполнительным комитетом на его 150-й сессии².

3. Предлагаемые Президиумом варианты реформы обязательных взносов кратко изложены ниже. Каждый вариант представлен с указанием лежащих в его основе принципов, его кратким описанием и изложением основных последствий. Это следующие варианты:

- (a) сохранение статус-кво без какого-либо увеличения обязательных взносов;
- (b) увеличение обязательных взносов до уровня покрытия менее 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг.;

¹ Запланировано на 25–27 апреля 2022 г.

² Документ EB150/30; см. также протоколы заседаний 150-й сессии Исполнительного комитета, четвертое заседание.

(с) поэтапное увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг. путем принятия соответствующего обязательства семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения, при том что каждый этап увеличения должен вступать в силу одновременно с достижением ключевых целей в области управления бюджетом;

(d) увеличение обязательных взносов в течение установленного периода времени до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022-2023 гг., что соответствует первоначальному предложению Президиума;

(е) увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 67%, что соответствует рекомендациям Независимой комиссии по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер.

(a) Сохранение статус-кво без какого-либо увеличения обязательных взносов

4. **Принципы.** Данный вариант основан на том принципе, что устойчивость финансирования должна быть достигнута только способами, исключающими увеличение обязательных взносов. Государства-члены сохраняют свое влияние в плане определения и утверждения приоритетов посредством программного бюджета, но контроль над ВОЗ в том, что касается ее финансирования, будут по-прежнему осуществлять крупные доноры. Безусловно, такими крупными донорами могут быть и сами государства-члены, но степень поддержки ими ВОЗ определяется по их собственному усмотрению.

5. **Описание:**

- объем обязательных взносов остается на уровне покрытия приблизительно 22% базового сегмента утвержденного программного бюджета, что соответствует 16% от совокупного по всем сегментам утвержденного Программного бюджета на 2022–2023 гг.;
- важным источником финансирования остальной части утвержденного программного бюджета остаются средства добровольных взносов;
- повышение устойчивости финансирования, с тем чтобы добиться его большей предсказуемости и гибкости, будет достигаться только за счет таких вариантов, как разработка механизма пополнения ресурсов и стратегическое вовлечение доноров;
- любая часть программного бюджета, не финансируемая обязательными или добровольными взносами, полученными вышеуказанными способами, должна финансироваться добровольными взносами, средства которых характеризуются различной степенью гибкости;
- учитывая, что окно возможностей для проведения реформы финансирования быстро закрывается, в то время как после пандемии COVID-19 на передний план выходят другие глобальные проблемы, ВОЗ должна продемонстрировать, что она извлекла один из ключевых уроков (касающийся устойчивости

финансирования), как было рекомендовано различными обзорными комиссиями экспертов и другими группами.

6. Последствия. Данный вариант:

- сохраняет статус-кво в Организации в отношении механизма ее финансирования, что Рабочей группой было сочтено неприемлемым, а также не учитывает основные рекомендации независимых обзорных комиссий экспертов;
- не требует вложения всеми государствами-членами дополнительных финансовых средств в виде обязательных взносов;
- из-за нехватки предсказуемого и гибкого финансирования создает угрозу срыва выполнения Организацией амбициозных задач, поставленных государствами-членами;
- означает, что контроль над тем, какие приоритеты программного бюджета будут реализованы, остается в общем ведении государств-членов и доноров Организации, что создает угрозу для независимости ВОЗ в техническом отношении;
- из-за нехватки предсказуемого и гибкого финансирования сохраняет ситуацию существенного недофинансирования конечных результатов в основных бюро (см. «тепловую карту» интенсивности деятельности)¹;
- сохраняет подрывающую эффективность Организации существующую систему мобилизации, мониторинга и представления отчетности по использованию добровольных взносов, необходимых для осуществления ее основной работы;
- сохраняет испытываемые Организацией трудности с привлечением и наймом квалифицированных кадров;
- означает, что Организация будет по-прежнему полагаться на доноров и их щедрость, что создает угрозу зависимости от небольшого числа доноров.

(b) Увеличение обязательных взносов до уровня покрытия менее 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг.

7. **Принципы.** Хотя дискуссии в Рабочей группе велись вокруг цифры в 50% от базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг., обсуждалась также возможность установить в качестве целевого показателя более низкий уровень, который, тем не менее, может изменить ситуацию. Данный подход не обязательно исключает необходимость увеличения взносов в будущем, но позволяет государствам-членам, которые испытывают бюджетные трудности, тем не менее, продемонстрировать реальную приверженность укреплению Организации. Этот подход призван повысить

¹ См. документ EB/WGSF/7/INF./1, таблица 1.

устойчивость, а также обеспечить больший контроль над Организацией со стороны государств-членов, хотя и в ограниченной мере.

8. Описание:

- Всемирная ассамблея здравоохранения утверждает менее амбициозный целевой показатель увеличения обязательных взносов в сравнении с тем, что было рекомендовано Независимой комиссией по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер или ранее предлагалось Президиумом;
- будут продолжены дискуссии, основанные на различных факторах, включая продемонстрированные выгоды увеличения обязательных взносов в форме достигаемых результатов, большей транспарентности и подотчетности и реформы управления;
- параллельно рассматриваются другие рекомендации по достижению устойчивости финансирования и проведению реформы управления бюджетным процессом.

9. Последствия. Данный вариант:

- позволяет решить некоторые из финансовых проблем, которые Организация испытывает в настоящее время;
- позволяет в сравнении с вариантами (с)–(е) уменьшить бремя для государств-членов, которые испытывают бюджетные трудности;
- ведет к утрате политического и стратегического импульса для достижения более существенного уровня устойчивости финансирования ВОЗ;
- оставляет Организацию в ситуации недостаточной устойчивости финансирования и сохранения трудностей с выполнением ее мандата, в то время как другие глобальные организации, действующие в области здравоохранения, продолжают расти и расширяться, что создает угрозу утраты актуальности ВОЗ;
- оставляет Организацию в ситуации, когда она стремится к повышению эффективности (в соответствии с требованиями государств-членов), но вынуждена иметь дело с сотнями соглашений о добровольных взносах и заниматься их управлением;
- означает, что Организация будет продолжать зависеть от щедрости доноров, при том что проблема угрозы зависимости от небольшого числа доноров решается только частично;
- позволяет «озеленить тепловую карту»¹ только в ограниченной степени.

¹ См. документ EB/WGSF/7/INF./1, таблица 1.

(с) Поэтапное увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг. путем принятия соответствующего обязательства семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения, при том что каждый этап увеличения должен вступать в силу одновременно с достижением ключевых целей в области управления бюджетом

10. **Принципы.** Основопологающим принципом этого варианта является признание того, что государства-члены должны финансировать значительную долю утвержденного программного бюджета, с тем чтобы гарантированно иметь возможность осуществлять контроль над Организацией в том, что касается управления ею и достижения результатов. Этот вариант предполагает, что для обеспечения базовой предсказуемости и гибкости финансирования, с тем чтобы Организация могла выполнять свои основные функции, требуется финансовое покрытие на уровне 50% базового сегмента утвержденного Программного бюджета на 2022–2023 гг. Эта рекомендация близка к рекомендации Независимого консультативного надзорного комитета экспертов ВОЗ, согласно которой для достижения этой цели минимальные потребности в финансировании составляют 2,7 млрд долл. США на двухгодичный период.

11. В то же время этот вариант основан на понимании того, что Всемирной ассамблеей здравоохранения должны быть установлены цели в отношении управления бюджетным процессом (отвечающие интересам, которые определяются исключительно самим Секретариатом), которые необходимо будет достичь после утверждения первого увеличения обязательных взносов и к которым должно быть привязано утверждение увеличения обязательных взносов в дальнейшем. Данный принцип заключается в том, что в обмен на вложение государствами-членами большего объема средств в форме обязательных взносов Секретариат должен будет продемонстрировать более высокую эффективность их использования.

12. **Описание:**

- сохраняются первоначальный график и уровень увеличения обязательных взносов в соответствии с рекомендациями Президиума Рабочей группы по устойчивому финансированию;
- в то же время семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2022 г. могут быть утверждены только общее обязательство и концепция увеличения;
- утверждение увеличения взносов будет осуществляться в рамках цикла утверждения программных бюджетов с принятием соответствующих резолюций о программном бюджете в мае 2023 г. (для Программного бюджета на 2024–2025 гг.), мае 2025 г. (для Программного бюджета на 2026–2027 гг.) и мае 2027 г. (для Программного бюджета на 2028–2029 гг.);
- для увязки обсуждения вопросов управления бюджетным процессом с увеличением обязательных взносов будут установлены четкие основные результаты на 2025 и 2027 гг. (отвечающие интересам, которые определяются

исключительно самим Секретариатом), которые должны утверждаться одновременно с решениями об увеличении размера программного бюджета;

- более детально основные результаты могут быть рассмотрены Исполнительным комитетом через его Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам с возможным участием специальных целевых групп;
- параллельно с этим будут также рассмотрены другие рекомендации по достижению устойчивости финансирования;
- при данном варианте устанавливается четкий план последующих действий.

13. **Последствия.** Данный вариант:

- обеспечивает поэтапное изменение системы финансирования ВОЗ;
- повышает устойчивость финансирования основных функций ВОЗ, выполнение которых должно финансироваться при любых обстоятельствах (как указано в рекомендации Независимого консультативного надзорного комитета экспертов), а также облегчает достижение более высокой процентной доли финансирования (обозначено зеленым цветом на тепловой карте — таблица 1 в документе EB/WGSF/7/INF./1);
- обеспечивает повышение эффективности за счет уменьшения административных затрат на управление сотнями соглашений с донорами;
- помогает улучшить ситуацию с привлечением и наймом квалифицированных кадров;
- позволяет государствам-членам сохранить за собой и расширить общий контроль за процессом и его результатами;
- позволяет отдельным государствам-членам поэтапно и предсказуемо планировать свои финансовые обязательства;
- позволяет продолжить принятие других рекомендаций в отношении устойчивости финансирования;
- облегчает начало и завершение параллельной реформы управления бюджетным процессом, как того требуют государства-члены;
- позволяет сохранить политический и стратегический импульс.

(d) Увеличение обязательных взносов в течение установленного периода времени до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022-2023 гг., что соответствует первоначальному предложению Президиума

14. **Принципы.** В основе данного варианта, во многом по аналогии с вышеуказанным вариантом (с), лежит признание того, что государства-члены, для того чтобы гарантированно осуществлять контроль над Организацией как в отношении ее финансов, так и в отношении ожидаемых результатов, должны финансировать реализацию значительной части утвержденного программного бюджета. Этот вариант предполагает, что для того, чтобы Организация могла выполнять свои основные функции, необходимо обеспечить базовую предсказуемость и гибкость финансирования на уровне 50% от базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг. Он также близок к рекомендации Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, согласно которой минимальный требуемый объем финансирования для достижения этого составляет 2,7 млрд долл. США на двухгодичный период.

15. В соответствии с этим вариантом семьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, которая состоится в мае 2022 г., примет обязательство об утверждении увеличения обязательных взносов до уровня 50% от базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг. путем поэтапного увеличения обязательных взносов в каждый из двухгодичных периодов вплоть до 2029 г. Этапы линейного увеличения будут определены семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения, а его размеры будут устанавливаться в резолюциях об ассигнованиях на последующие двухгодичные периоды. Государства-члены будут ожидать конкретные улучшения в рамках реформы управления бюджетным процессом для повышения транспарентности, подотчетности и эффективности использования средств, но достижение этих результатов не будет служить непреложным предварительным условием для утверждения каждого последующего этапа увеличения обязательных взносов.

16. Описание:

- семьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения утверждает увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг., которое должно быть достигнуто к 2029 г.;
- поэтапное увеличение будет проводиться на протяжении последующих двухгодичных периодов в качестве заранее утвержденной меры;
- параллельно с этим проводится реформа управления бюджетным процессом;
- кроме того, параллельно с этим будут рассматриваться другие реформы для достижения устойчивого финансирования.

17. **Последствия.** Данный вариант:

- обеспечивает поэтапное изменение системы финансирования ВОЗ;
- повышает устойчивость финансирования (которое является гибким и предсказуемым) основных функций ВОЗ, выполнение которых должно финансироваться при любых обстоятельствах (как указано в рекомендации Независимого консультативного надзорного комитета экспертов), а также облегчает «озеленение тепловой карты»;
- обеспечивает повышение эффективности за счет уменьшения административных затрат на управление сотнями соглашений с донорами;
- помогает улучшить ситуацию с привлечением и наймом квалифицированных кадров;
- позволяет государствам-членам сохранить за собой и расширить общий контроль за процессом и его результатами;
- позволяет отдельным государствам-членам поэтапно и предсказуемо планировать свои финансовые обязательства;
- позволяет продолжить принятие других рекомендаций в отношении устойчивости финансирования;
- обеспечивает согласованность финансирования с реформой бюджетного процесса, как того требуют государства-члены, но не в виде обязательного условия;
- позволяет сохранить политический и стратегический импульс.

(е) Увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 67% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг., что соответствует рекомендациям Независимой комиссии по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер

18. **Принципы.** Данный вариант предусматривает принятие рекомендаций Независимой комиссии по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер, изложенных в ее докладе от начала 2021 г. В этом докладе Независимая комиссия отметила, что модель финансирования ВОЗ «серьезно сказывается на эффективности деятельности Организации и, что наиболее важно, система финансирования ВОЗ представляет собой серьезную угрозу для целостности и независимости Организации. Предпринятые в последние десятилетия попытки усовершенствовать существующую модель не увенчались успехом. Напротив, за последние два десятилетия ситуация только

ухудшилась. Эксперты призывают к проведению реформы финансирования, увязанной с повышением эффективности и качества работы»¹.

19. Независимая комиссия представила два возможных варианта обеспечения более существенных изменений: либо «работа Организации полностью финансируется за счет обязательных взносов ее членов», либо «основная часть базового/основного бюджета — то есть его две трети — должна финансироваться за счет обязательных взносов, что означает их двукратное увеличения относительно существующего уровня»².

20. **Описание:**

- немедленное увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 67% базового сегмента утвержденного Программного бюджета на 2022–2023 гг.;
- финансирование остальной части базового сегмента за счет механизма пополнения ресурсов, которые не должны иметь целевого назначения, то есть механизма, аналогичного механизмам, используемым Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией или Альянсом по вакцинам GAVI;
- параллельно с этим проводится реформа управления бюджетным процессом.

21. **Последствия.** Данный вариант:

- обеспечивает очень высокую степень гибкости и предсказуемости финансовых ресурсов ВОЗ;
- устраняет сильно подрывающую эффективность Организации зависимость от небольших специфических грантов доноров, что создает значительное бремя, связанное с управлением ими и представлением отчетности по ним;
- позволяет полностью или почти полностью достичь необходимой процентной доли эффективного финансирования;
- позволяет сохранить политический и стратегический импульс;
- позволяет выполнить рекомендации Независимой комиссии по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер;

¹ IPPPR. The World Health Organization: an Institutional Review. Background paper 15. Geneva: The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response 2021, p 11 (<https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Background-paper-15-WHO-Institutional-review.pdf>), по состоянию на 13 апреля 2022 г.).

² IPPPR. The World Health Organization: an Institutional Review. Background paper 15. Geneva: The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response 2021, p 28 <https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Background-paper-15-WHO-Institutional-review.pdf>, по состоянию на 13 апреля 2022 г.).

- помогает улучшить ситуацию с привлечением и наймом квалифицированных кадров;
- позволяет значительно расширить общий контроль со стороны государств-членов над определением приоритетов, выполнение которых обеспечено необходимыми ресурсами;
- означает в случае многих государств-членов значительно большую бюджетную нагрузку в сравнении с другими вариантами.

Заключение

22. На основе обстоятельного и конструктивного обсуждения, состоявшегося на шестом совещании Рабочей группы по устойчивому финансированию, Президиум определил несколько вариантов увеличения обязательных взносов, которые были изложены выше.

23. При обсуждении этих вариантов Президиум определил следующие руководящие принципы:

- сохранение статус-кво не является неприемлемо (согласно выводам независимых обзорных комиссий): в выделенном зеленым цветом (согласованном) тексте документа о результатах работы пятого совещания Рабочей группы указано, что существующая модель финансирования ВОЗ не является устойчивой и нуждается в усовершенствовании¹;
- государства-члены должны незамедлительно предпринять меры: окно возможностей быстро закрывается; после пандемии COVID-19 на передний план выходят другие срочные приоритеты и быстро надвигается «цикл паники и отрицания». С точки зрения лиц, ответственных за вопросы здравоохранения, а также профессионалов по вопросам финансирования, — это неприемлемо. Этот цикл необходимо срочно остановить, а семьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, которая состоится в мае 2022 г., предоставит существенную возможность сделать это;
- неспособность принять меры в настоящее время почти безусловно обернется большими расходами для каждой страны мира в кратко- и среднесрочной перспективе в сравнении с размером необходимого вложения средств. Рабочей группе необходимо показать миру, что государства-члены извлекли уроки из пандемии COVID-19 и стремятся лучше подготовиться к следующей пандемии и другим чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения;
- необходимо сохранить целевой показатель в 50%: это соответствует ожиданиям государств-членов в отношении ВОЗ и, как было показано в справочном

¹ Документы EB/WGSF/5/4 и EB150/30.

документе, представленном Секретариатом¹, это также является необходимым минимумом для реализации фундаментальных изменений в системе финансирования ВОЗ. Принятие более низкого целевого показателя создает риск того, что основополагающая цель обеспечения устойчивости финансирования не будет достигнута;

- данный процесс должен сопровождаться реформой управления бюджетным процессом и повышением эффективности;
- конечным решением по определению размера обязательных взносов на следующий бюджетный период служит резолюция об ассигновании средств программного бюджета.

24. Исходя из этих принципов, Президиум принял решение, что вариант (с) — «поэтапное увеличение обязательных взносов до уровня покрытия 50% базового сегмента Программного бюджета на 2022–2023 гг. путем принятия соответствующего обязательства семьдесят пятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения, при том что каждый этап увеличения должен вступать в силу одновременно с достижением ключевых целей в области управления бюджетом», — который представляет собой скорректированный вариант его первоначального предложения, является наиболее оптимальным вариантом, отвечающим вышеизложенным руководящим принципам, и учитывает факторы беспокойности, отмеченные государствами-членами. Президиум принял решение представить данный вариант в качестве наиболее оптимального на рассмотрение седьмого совещания Рабочей группы по устойчивому финансированию, запланированного на 25–27 апреля 2022 г.

= = =

¹ Документ EB/WGSF/7/INF./1.