



Стратегическое распределение ресурсов

Доклад Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам Шестьдесят седьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения

1. Двадцатое совещание Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам состоялось в Женеве 14–16 мая 2014 г. под Председательством д-ра Dirk Cuypers (Бельгия)¹. Комитет утвердил свою повестку дня, исключив из нее пункты 2.9 и 2.10².
2. Члены Рабочей группы по стратегическому распределению ресурсов представили доклад, содержащийся в документе EBPWAC20/5 (прилагается).
3. В этом документе Рабочая группа признала, что разработка новой методологии стратегического распределения ресурсов ВОЗ – вопрос относительно сложный и зависит от многих других инициатив по реформе ВОЗ, которые осуществляются в настоящее время, таких как работа, касающаяся системы планирования «снизу вверх», исчисления расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов, роли и функций трех уровней Организации и анализа финансирования административных и управленческих расходов.
4. Члены Рабочей группы также подчеркнули, что при разработке методологии стратегического распределения ресурсов важно учитывать результаты работы по реализации всех этих инициатив, и наоборот. Они разъяснили, что с учетом сложности и наличия взаимосвязей с целым рядом инициатив ВОЗ, которые осуществляются в настоящее время, эту работу следует продолжить.
5. Комитет согласился, что прежде чем предлагать новую методологию стратегического распределения ресурсов на рассмотрение Исполнительного комитета в январе 2015 г., этот вопрос необходимо лучше проанализировать и тщательно обсудить.
6. Рабочая группа разработала общую концепцию некоторых ключевых терминов и текущих процессов планирования и формирования бюджета в ВОЗ.

¹ Список участников содержится в документе EBPWAC20/DIV./1.

² Документ EBPWAC20/1.

7. Рабочая группа представила итоги своего первоначального обсуждения сферы действия, принципов и критериев новой методологии стратегического распределения ресурсов. Она также представила предложенные критерии по четырем оперативным сегментам в целях их обсуждения Комитетом и представления им соответствующих замечаний.

8. Государства-члены положительно оценили этот доклад, включая дорожную карту, и выразили признательность Рабочей группе за проделанную ею работу. Комитет просил Секретариат подготовить дополнительную информацию и уточнить некоторые элементы, включая детальные данные, касающиеся состава различных сегментов. Он просил представить информацию о разграничении функций и распределении средств Программного бюджета на 2014-2015 гг. между четырьмя оперативными сегментами в качестве дополнительной информации в интересах региональных комитетов для рассмотрения и подготовки ими своего вклада в эту работу, в том числе в целях отражения специфичных особенностей программы в своих регионах.

9. Комитет также предложил изменить название инициативы «стратегическое распределение ресурсов» на «стратегическое распределение бюджетных возможностей».

10. Секретариат подтвердил, что в новой модели будет использоваться нынешняя система Программного бюджета на 2014-2015 гг. с целью показать применение некоторых ключевых принципов, таких как планирование «снизу вверх» и использование системы реального исчисления расходов на достижение конкретных результатов и роли и функций трех уровней Организации в разработке программного бюджета на 2016-2017 годы. Полное применение новой модели к утвержденному программному бюджету на 2016-2017 гг. будет зависеть от сроков завершения новой методологии и решений Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения в 2015 году.

11. Комитет одобрил дорожную карту, включив в нее информационное совещание для государств-членов заблаговременно до сессии Исполнительного комитета в январе 2015 г. и предложение Генерального директора Исполнительному комитету продлить мандат Рабочей группы в ее нынешнем составе.

РЕКОМЕНДАЦИЯ АССАМБЛЕЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

12. От имени Исполкома Комитет рекомендовал Шестьдесят седьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения принять указанные доклады к сведению и дать дальнейшие указания.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**Всемирная
организация здравоохранения**

**КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ**
Двадцатое совещание
Пункт 2.4 повестки дня

ЕВРВАС20/5
14 мая 2014 г.

Стратегическое распределение ресурсов

Доклад Секретариата

1. На Шестьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2013 г. государства-члены поручили Генеральному директору в консультации с государствами-членами вынести на рассмотрение Шестьдесят седьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения новую методику стратегического распределения ресурсов в ВОЗ, применение которой предполагалось начать при подготовке программного бюджета на 2016-2017 годы¹.
2. На своей Сто тридцать четвертой сессии Исполнительный комитет одобрил предложение Генерального директора об учреждении Рабочей группы по стратегическому распределению ресурсов, призванной консультировать Секретариат по вопросам дальнейшей разработки методики стратегического распределения ресурсов².

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

3. Рабочая группа была учреждена в соответствии с решением Исполнительного комитета. В ее состав вошли шесть членов Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам (от Бельгии, Камеруна, Египта, Малайзии, Мальдивских островов и Мексики). Семнадцатого февраля 2014 г. Рабочая группа провела первое совещание по телеконференцсвязи и утвердила свой круг ведения. Основные цели Рабочей группы следующие: выработка руководящих указаний для Секретариата в отношении подготовки новых предложений по стратегическому распределению ресурсов и обеспечение обсуждения окончательного предложения по новой методике

¹ См. решение WHA66(9).

² См. решение EB134(4).

стратегического распределения ресурсов на расширенном совещании Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам.

4. Рабочая группа также утвердила свои рабочие процедуры: в частности, планируется разработка опросника, который облегчит участникам Рабочей группы получение комментариев и руководящих указаний от государств-членов, а также — на основе полученных ответов и последующих обсуждений в Рабочей группе — консультирование Секретариата в отношении разработки проекта предложения. К середине апреля 2014 г. все члены Рабочей группы заполнили опросник.

5. Рабочая группа провела очное совещание 23-24 апреля 2014 г., на котором были рассмотрены ответы на опросник и выработаны предварительные руководящие указания для Секретариата в отношении охвата, принципов и критериев новой методики стратегического распределения ресурсов. Из ответов на опросник стало ясно, что члены Рабочей группы имеют разные взгляды и понимание того, какими должны быть охват, ключевые принципы и элементы стратегического распределения ресурсов. Очное совещание дало возможность выработать общее понимание ряда ключевых принципов и критериев; процессов планирования и составления бюджета; кроме того, оно позволило согласовать основную терминологию.

6. Участники совещания сошлись во мнении, что разработка нового подхода к стратегическому распределению ресурсов в ВОЗ – вопрос сложный и взаимосвязанный со многими другими инициативами по реформированию Организации, которые осуществляются в настоящее время, такими как планирование «снизу вверх», идентификация и исчисление расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов, роли и функции трех уровней Организации, а также обзор финансирования административных и управленческих расходов. Участники обратили особое внимание на то, что новая методика стратегического распределения ресурсов должна быть жизнеспособной и применимой на всех трех уровнях Организации. Они также подчеркнули, что при разработке методики стратегического распределения ресурсов важно учитывать ход осуществления упомянутых инициатив, и наоборот. В результате они сошлись во мнении, что завершить разработку новой методики стратегического распределения ресурсов к финальному этапу подготовки программного бюджета на 2016-2017 гг. невозможно. Рабочая группа также подчеркнула, что Секретариату необходимо и впредь применять такие ключевые принципы, как планирование «снизу вверх», реалистичное исчисление расходов и роли и функций трех уровней Организации, при подготовке предлагаемого программного бюджета на 2016-2017 годы.

7. По итогам обсуждений на очном совещании Рабочая группа просила Секретариат подготовить документ для дальнейшего обсуждения членами Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам в мае 2014 года. В настоящем документе приводятся сведения об охвате, руководящих принципах и критериях, которые члены Рабочей группы рассмотрели применительно к распределению ресурсов в рамках каждого оперативного сегмента.

ОХВАТ

8. Методика стратегического распределения ресурсов должна применяться в отношении как обязательных, так и добровольных взносов комплексно и в соответствии с единым планом работы и единым бюджетом (программный бюджет) Организации.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

9. Разработка и внедрение новой методики стратегического распределения ресурсов могли бы проводиться на основе следующих всеобъемлющих принципов:

- ***опора на потребности и фактические данные:*** стратегическое распределение ресурсов ориентировано на оказание поддержки наиболее нуждающимся странам и должно опираться на эпидемиологические данные, в то числе результаты исследований и научно подтвержденные данные, а также на объективно измеримые контрольные показатели;
- ***управление, ориентированное на результат,*** включая эффективное планирование «снизу вверх» и реалистичное исчисление расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов;
- ***справедливость и равенство:*** распределение ресурсов между географическими и функциональными сегментами должно осуществляться на основе объективных, общепринятых и последовательно применяемых критериев;
- ***подотчетность и транспарентность*** должны играть ключевую роль при планировании и распределении ресурсов, а также при подготовке отчетности об использовании этих ресурсов;
- ***четко прописанные роли и функции*** на всех трех уровнях Организации помогут в принятии решений относительно распределения задач и ресурсов и будут способствовать повышению подотчетности;
- ***эффективность и действенность:*** при планировании и стратегическом распределении ресурсов в первую очередь необходимо стремиться к достижению ощутимых результатов и максимизации отдачи от вложенных средств;
- ***улучшение результатов служебной деятельности*** при распределении ресурсов должно рассматриваться как стимул, мотивирующий на выполнение задач и достижение конечных результатов.

КРИТЕРИИ В РАЗБИВКЕ ПО ОПЕРАТИВНЫМ СЕГМЕНТАМ

10. В целях разработки методики стратегического распределения ресурсов работа ВОЗ была разделена на четыре оперативных сегмента¹. Для каждого оперативного сегмента предлагаются свои предварительные критерии и подходы к стратегическому распределению ресурсов, которые будут дополнительно обсуждаться и рассматриваться.

Сегмент 1: Техническое сотрудничество на страновом уровне

11. В этот сегмент входят функции и деятельность на страновом уровне, выгодами от которых пользуются непосредственно отдельные страны. К такой деятельности относятся мероприятия, направленные на укрепление потенциала стран, предоставление технической помощи, ведение диалога по вопросам политики, адаптацию руководящих принципов и укрепление систем сбора, анализа и распространения данных. Для обеспечения стратегического распределения ресурсов в данном сегменте предлагается дать каждой стране характеристику с учетом следующих критериев:

- индекса развития человеческого потенциала + охвата иммунизацией (например, последняя доза вакцины против дифтерии-столбняка-коклюша – Цель тысячелетия в области развития 4) + косвенных показателей для технических категорий в Двенадцатой общей программе работы, 2014–2019 гг. (например, неравенство, годы жизни с поправкой на инвалидность, потерянные из-за инфекционных болезней (Цель тысячелетия в области развития 6) и неинфекционных заболеваний, доля родов, принятых квалифицированным медицинским персоналом (Цель тысячелетия в области развития 5), потенциал внедрения Международных медико-санитарных правил (2005 г.);
- взвешенных по фактору населения;
- сгруппированных на страновом уровне.

12. Это обеспечит распределение по всем шести регионам ВОЗ на основе общего распределения для стран в каждом регионе. Распределение ресурсов в поддержку сотрудничества на страновом уровне будет основываться на планировании «снизу вверх» с учетом следующих факторов:

- потребности и приоритеты конкретной страны;
- соответствие стратегии сотрудничества со страной и национальному плану инвестиций;
- сравнительные преимущества ВОЗ;

¹ См. документ EВ134/10.

- соответствие приоритетам, определенным в Двенадцатой общей программе работы, 2014–2019 годы.

13. Это позволит обеспечить объективный и прозрачный подход к распределению ресурсов. Кроме того, будет соблюден принцип обеспечения соответствия выделяемых ресурсов потребностям, приоритетам и результатам, указанным в Двенадцатой общей программе работы, 2014–2019 гг., а планирование будет осуществляться «сверху вниз». Таким образом, объем ресурсов, выделенных тому или иному страновому бюро, может отличаться от объема, рассчитанного исключительно исходя из параметров, связанных со здравоохранением и развитием.

Сегмент 2: Предоставление глобальных и региональных благ

14. Этот сегмент охватывает функции и программы, осуществляемые штаб-квартирой ВОЗ и региональными бюро в интересах всех государств-членов и в поддержку всей Организации. К конкретным результатам можно отнести нормы и стандарты ВОЗ, политику и руководящие принципы, анализ, а также управление медико-санитарной информацией и ее распространение.

15. Программы и функции в этом сегменте делятся на две категории: (i) обязательные функции и долгосрочные обязательства, расходы на которые относительно постоянны либо заранее определены на основе согласованного подхода (например, Комиссия по Кодекс Алиментариус) и (ii) другие функции и деятельность, обусловленные в большей степени меняющимися потребностями и приоритетами. Следовательно, необходимо иметь два подхода к распределению ресурсов в этом сегменте.

16. Что касается обязательных функций и долгосрочных обязательств, то ресурсы должны выделяться, исходя из текущей и исторической динамики с учетом постоянного повышения эффективности и рациональности затрат. В случае других функций и приоритетов ресурсы следует выделять на основе определения и оценки глобальных и региональных потребностей и приоритетов в области здравоохранения с учетом следующих критериев:

- приоритеты, определенные в Двенадцатой общей программе работы, 2014–2019 гг.;
- потребности и приоритеты конкретных стран;
- резолюции, принятые руководящими органами ВОЗ;
- сравнительные преимущества ВОЗ;
- роли и функции трех уровней Организации (с учетом эффективности и действенности);
- реалистичное исчисление расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов;

- использование метода проектного управления.

Сегмент 3: Административная поддержка и управление

17. В этот сегмент входят функции, обеспечивающие повседневную работу Организации. Административные и управленческие расходы можно разделить на две категории:

- управление и стратегическое руководство: все организационные услуги и функции обеспечения, включая лидерство, общее управление и стратегическое руководство;
- инфраструктура и административная поддержка: расходы на эксплуатацию и ремонт помещений, информационные технологии, безопасность и другие расходы на административную поддержку. Большинство этих расходов попадают в категорию 6 Общей программы работы, 2014–2019 гг., но некоторые отнесены к техническим категориям от 1 до 5.

18. В настоящее время проводится обзор и консультации с государствами-членами в отношении бюджетирования и финансирования административных и управленческих расходов. В рамках обзора рассматривается вопрос о том, как наилучшим образом обеспечить согласование расходов на административную поддержку и управление с реализацией программ, как их финансировать и как предусмотреть действенные меры по повышению затратоэффективности. Признав, что применяемый в настоящее время подход основан на сложившейся практике с высокой долей фиксированных расходов, в частности на управление и стратегическое руководство (например, затраты на проведение заседаний руководящих органов и структур стратегического руководства, а также на оплату труда высшего руководства на всех уровнях Организации), Рабочая группа подчеркнула, что при распределении ресурсов должны учитываться следующие ключевые критерии:

- минимальные требования к обеспечению эффективного функционирования Организации в соответствии с Уставом и в рамках системы внутреннего контроля;
- затратоэффективность в увязке с рекомендациями ревизии.

Сегмент 4: Реагирование на чрезвычайные ситуации

19. В данный оперативный сегмент включена деятельность, связанная с реагированием на вспышки болезней и кризисные ситуации, а также с искоренением полиомиелита. Специфика реагирования на вспышки болезней и кризисные ситуации, которые по своей природе являются чрезвычайными событиями, такова, что потребности в ресурсах могут быть значительными, но их сложно спрогнозировать в рамках процесса бюджетного планирования. Искоренение полиомиелита в настоящее время считается программной чрезвычайной ситуацией для мирового здравоохранения, поэтому необходимо иметь возможность для оперативного увеличения бюджетных ассигнований на удовлетворение соответствующих программных потребностей.

20. Учитывая зависимость этого сегмента от конкретных событий и их географической локализации, к нему может быть неприменима новая методология, разработанная для сегментов 1-3. Рабочей группе предлагается дополнительно обсудить и рассмотреть этот сегмент.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

21. Для завершения работы над предложением по методике стратегического распределения ресурсов, которое учитывало бы другие важные инициативы по реформированию, предлагаются следующие шаги и сроки:

- представить доклад Всемирной ассамблее здравоохранения через Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам, предоставить обновленную информацию и запросить указания в отношении направления дальнейшей работы – май 2014 г.;
- пересмотреть документ с учетом замечаний Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам – июнь 2014 г.;
- представить пересмотренный документ региональным комитетам для получения замечаний и руководящих указаний – сентябрь-октябрь 2014 г.;
- параллельно Секретариат будет разрабатывать различные модели, тестируя принципы и критерии – начиная с июня 2014 г.;
- провести очное совещание Рабочей группы для рассмотрения разработанных моделей и выработки руководящих указаний для Секретариата – после заседаний региональных комитетов;
- Секретариату представить Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам проект решения по новому стратегическому распределению ресурсов – январь 2015 года.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

22. Комитету предлагается рассмотреть предлагаемый подход, включая охват, принципы и критерии, предоставить руководящие указания для дальнейшей работы над документом и одобрить предлагаемые дальнейшие шаги.

= = =