



ЕВРОПА

Европейский региональный комитет Пятьдесят четвертая сессия

Копенгаген, 6–9 сентября 2004 г.

Пункт 8(с) предварительной повестки дня

EUR/RC54/9

26 мая 2004 г.

40216

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

Стратегия Европейского регионального бюро в отношении географически распределенных офисов

После обсуждения географически распределенных офисов (ГРО) на пятьдесят третьей сессии Европейского регионального комитета ВОЗ (РК-53), Вена, 8–11 сентября 2003 г., Региональный директор учредил рабочую группу, в состав которой вошли д-р J. Eskola (Финляндия), д-р С. Фургал (Российская Федерация), г-н А. Kingham (Соединенное Королевство), д-р В. Voljc (Словения), д-р G. Thiers (Бельгия), профессор V. Silano (Италия), г-н Н. Voigtländer (Германия) и сотрудники Регионального бюро. Рабочая группа провела два совещания – в январе и марте.

Д-р Daniel Lopez, директор, программное руководство, Региональное бюро ВОЗ для стран Америки был приглашен для участия в первом совещании рабочей группы, чтобы обменяться опытом Панамериканской организации здравоохранения по этому вопросу.

Прилагаемый документ содержит предложенную стратегию, составленную этой рабочей группой и рассмотренную ПКРК на его сессии в апреле 2004 г. Прилагается также проект резолюции для рассмотрения Региональным комитетом.

Содержание

Стр.

Цель настоящего документа.....	1
Определение географически распределенных офисов (ГРО).....	1
Терминология	1
История создания ГРО.....	1
Вклад ГРО в деятельность ЕРБ и поддержка ГРО со стороны ЕРБ	3
Технические области деятельности ГРО	3
Финансирование ГРО	3
Кадровые ресурсы	4
Стратегическое положение	4
Руководящие принципы в отношении создания ГРО и управления ими	5
Соглашение.....	5
Ресурсы.....	6
Сотрудники	6
Научный совет	6
Мониторинг и оценка	6
Связи с принимающей страной и другими странами	6
Вывод.....	7
Приложение 1. Укомплектование штатами и финансирование географически распределенных офисов Европейского регионального бюро ВОЗ по состоянию на 31 декабря 2003 г.	8

Цель настоящего документа

1. В настоящем документе предлагается общее направление для будущей организации и функционирования географически распределенных офисов (ГРО). Он был подготовлен в ответ на продолжающиеся дискуссии в отношении создания ГРО. Более конкретно, в нем содержатся ответы на вопросы, поднятые в докладе профессора V. Silano (документ EUR/RC52/Inf.Doc./4), отражаются текущие дискуссии с ПКРК и рассматриваются вопросы, поднятые на пятьдесят третьей сессии Европейского регионального комитета ВОЗ.

Определение географически распределенных офисов (ГРО)

2. ГРО – это учреждения, которые являются полностью интегрированной частью Европейского регионального бюро ВОЗ (ЕРБ) и его программ, но которые физически располагаются за пределами Копенгагена. Сотрудники ГРО являются служащими ВОЗ. ГРО, подобно всем другим подразделениям в Копенгагене, имеют четко определенную миссию и обслуживают все страны Региона в данной конкретной технической области. Область их работы определяется преобладающими региональными и глобальными приоритетами и приводится в соответствие с направлением деятельности по техническим вопросам, указанным секретариату руководящими органами ЕРБ по обычным каналам.

3. В таком качестве их мандат и функции отличаются от страновых бюро ЕРБ, которые в настоящее время размещены в 28 государствах - членах Европейского региона. Роль страновых бюро заключается в координации всей деятельности ВОЗ в конкретной стране. ГРО также четко отличаются от сотрудничающих центров ВОЗ, которые являются не частью секретариата, а независимыми учреждениями, осуществляющими конкретную деятельность вместе с ВОЗ в общей поддержке программ ВОЗ.

Терминология

4. Термин “ГРО” был впервые упомянут в докладе профессора V. Silano для обозначения любого технического офиса или центра, находящегося за пределами Копенгагена, независимо от его размеров. В настоящее время для ГРО нет систематизированной терминологии. Они упоминаются с помощью таких разнообразных терминов, как центры, офисы, удаленные офисы и офисы по проектам.

5. Терминология, используемая в отношении ГРО, была широко обсуждена, и рекомендуется, чтобы в будущем ГРО упоминались как “офис ЕРБ/ВОЗ для ...”. Тем не менее, во всем документе применяется термин ГРО.

История создания ГРО

6. Начало созданию ГРО в Европейском регионе было положено в начале 1990-х годов. Первый из них было создано после Первой европейской конференции по окружающей среде и здоровью, проведенной во Франкфурте в 1989 г., на которой была выявлена четкая необходимость в укреплении деятельности ЕРБ в этой области и Региональному бюро было предложено “изучить желательность и возможность создания европейского центра по окружающей среде и здоровью” (ЕЦОСЗ). В течение следующего года правительства Италии и Нидерландов предоставили необходимые ресурсы для начала этого процесса. В 1991 г. были открыты ГРО в Риме и Билтховене с первоначальными пятилетними обязательствами со стороны двух принимающих стран. В 1993 г.

ЕЦОСЗ был расширен в результате присоединения к нему ГРО в Нанси, Франция, специально предназначенного для рассмотрения технических вопросов, связанных с гигиеной окружающей среды. Все три ГРО, связанные с ЕЦОСЗ, имели четко определенные взаимодополняющие технические мандаты, ограниченные областью окружающей среды и здоровья. В 1999 г., после завершения первого обусловленного соглашением периода, ГРО в Нанси был закрыт, а в 2000 г., после завершения срока второго пятилетнего соглашения, был закрыт ГРО в Билтховене. В обоих случаях закрытие было вызвано прекращением поддержки принимающей стороны в отношении дальнейшего продолжения их функционирования. В 2001 г. новый ГРО в рамках ЕЦОСЗ был открыт в Бонне, Германия. Полномочия ГРО в Бонне частично охватывали технические вопросы, которые ранее рассматривались ГРО в Билтховене. На данный момент ЕЦОСЗ состоит из ГРО в Риме, в отношении которого соглашение с Италией недавно было возобновлено на третий срок, и ГРО в Бонне.

7. Следует также отметить существование в Афинах, Греция, подразделения по Средиземноморскому плану действий, однако административно и технически этот центр связан с программой по водоснабжению и санитарии, базирующейся в Риме; в сущности, его следует рассматривать как конкретную техническую программу, размещающуюся в Афинах, а не как отдельный ГРО. Кроме того, небольшой ГРО, созданный в 1997 г. по вопросам “реагирования на ядерные чрезвычайные ситуации и общественного здравоохранения” был создан в Хельсинки, Финляндия, в помещениях национального института STUK. Он был закрыт в 2001 г. в связи с отсутствием стабильных ресурсов для продолжения его функционирования.

8. Еще три ГРО были открыты в областях, не относящихся к окружающей среде и здоровью: один – в Бельгии (Брюссель) в 1999 г., первоначально только в области политики здравоохранения, но в настоящее время занимающийся также вопросами оценки воздействия на здоровье и наблюдения за системами здравоохранения (в качестве части Европейской обсерватории по системам здравоохранения); второй – в Испании (Барселона), также 1999 г., первоначально в области комплексных служб здравоохранения, и один – в Италии (Венеция) в 2001 г. в области детерминант здоровья.

9. Создание большинства ГРО происходило без какого-либо четкого и систематического плана развития или перспективного видения. Когда ГРО были созданы, их соответствующие роли по отношению к принимающим странам и связанным с ними партнерам не были четко определены. Хотя соглашения с принимающими странами варьируются в отношении размеров, структуры, финансовых обязательств, привилегий и административной поддержки, все такие соглашения были составлены в строгом соответствии с юридическими процедурами, в рамках которых функционирует ВОЗ. Руководящие органы ЕРБ лишь косвенно участвовали в этом процессе; финансовые и административные последствия им представлены не были.

10. Этот процесс объясняет обеспокоенность, выраженную Постоянным комитетом Регионального комитета (ПКРК) на его сессии в апреле 2003 г. в отношении того, что “они [центры] были созданы без подробного обсуждения их конкретной структуры или лишь с небольшим числом правил, регулирующих практику формального представления ежегодных отчетов”.

11. Был изучен опыт создания ГРО в других регионах ВОЗ. Региональное бюро для стран Америки (АМРБ/ПАОЗ) имеет давний опыт (с 1949 г.), и в настоящее время при нем функционируют восемь панамериканских центров и технических институтов в шести странах, некоторые из которых являются развивающимися. Центры АМРБ/ПАОЗ являются исключительно разнообразными по происхождению, истории и функциям, а также их связям с одной принимающей страной, с несколькими странами субрегиона и с регионом в целом. С 1976 г. пять центров были закрыты, последний из них – в 1997 г. Дискуссии по поводу существования центров в АМРБ/ПАОЗ начались еще в 1969 г., а руководящие принципы создания таких центров были разработаны в 1970 г. Опыт этого Региона по ряду направлений аналогичен опыту ЕРБ. Интересно отметить, что дискуссии все еще продолжаются, и многие важные вопросы, касающиеся руководства, финансирования, технических полномочий и поддержки странам, по-прежнему считаются

нерешенными. Оценку центров АМРБ/ПАОЗ с точки зрения необходимости, эффективности, действенности и стабильности планируется завершить к 2007 г.

Вклад ГРО в деятельность ЕРБ и поддержка ГРО со стороны ЕРБ

12. В своем докладе, распространенном на пятьдесят второй сессии Регионального комитета (EUR/RC52/Inf.Doc./4), профессор V. Silano признал, что ГРО проводят необходимую работу, и отметил, что без ГРО многие полезные виды деятельности и высококачественные материалы не существовали бы. Однако дискуссии в Региональном комитете показали необходимость лучшего понимания точного вклада ГРО в работу ЕРБ. Поступили также запросы в отношении уточнения административных аспектов и финансовых последствий функционирования ГРО.

Технические области деятельности ГРО

13. Значительная часть вопросов окружающей среды и здоровья в настоящее время охвачена офисами в Бонне и Риме, причем каждый офис имеет четкие технические полномочия. Координирующие функции продолжают оставаться в Копенгагене, и в настоящее время охватывают также оказание материально-технической поддержки Четвертой конференции на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья (Будапешт, 23–25 июня 2004 г.). Офис в Риме сосредоточен на вопросах безопасности пищевых продуктов, водоснабжения и санитарии, несчастных случаев, транспорта, здоровья детей и окружающей среды, а также изменения глобального климата и здоровья, тогда как офис в Бонне занимается вопросами, связанными с качеством воздуха, шумом и жилищами.

14. ГРО в Венеции занимается вопросами социально-экономических детерминант, а также такими вопросами, как нищета в контексте Целей тысячелетия в области развития, макроэкономика и здоровье и укрепление здоровья.

15. ГРО в Брюсселе работает над вопросами наблюдения за системами здравоохранения и их анализа, а также над оценкой воздействия на здоровье. В состав ГРО в Брюсселе входят Обсерватория по системам здравоохранения и ее центры-филиалы в Германии, Греции, Испании, Соединенном Королевстве.

16. ГРО в Барселоне в настоящее время пересматривает свой круг ведения, с тем чтобы включить вопросы, связанные с больницами, неотложной помощью, телемедициной и здравоохранением на субнациональном уровне.

Финансирование ГРО

17. Как показано в Приложении 1, финансирование ГРО включает средства регулярного бюджета ЕРБ, поступления в результате соглашений ГРО с принимающей страной и средства из других источников, полученные от ряда доноров.

18. Регулярный бюджет: в 2002–2003 гг. регулярный бюджет, включающий как оклады сотрудников, так и мероприятия для ГРО, составил 4,4 млн. долл. США. Эта сумма не включает стоимость административных услуг, оказанных для ГРО в Копенгагене.

19. Соглашения ГРО с принимающими странами: в 2002–2003 гг. поступления наличных средств в результате всех соглашений ГРО составили 11,2 млн. долл. США, включая накладные расходы по программам в сумме несколько более 1 млн. долл. США. Услуги натурой, полученные от принимающих стран, согласно оценкам, составляют еще 1,7 млн. долл. США.

20. Другие источники: помимо средств из регулярного бюджета и средств по соглашениям ГРО с принимающими странами, ЕРБ ВОЗ через отдельные донорские соглашения получило также средства из ряда других источников. В 2002–2003 гг. поступления из таких других источников составили в общей сложности 9,9 млн. долл. США.
21. Следовательно, общие поступления наличных средств для ГРО в 2002–2003 гг. из всех источников финансирования составили 25,5 млн. долл. США. Это составляет приблизительно 15% всех средств ЕРБ за тот же период.
22. Из изложенных выше цифр видно, что ГРО в значительной степени зависят от внебюджетных поступлений, так как всего лишь 17% ресурсов поступает из регулярного бюджета. Для ЕРБ в целом зависимость от внебюджетных ресурсов также возрастает, и в настоящее время на средства регулярного бюджета приходится лишь приблизительно 30% общих расходов. Следовательно, зависимость от внебюджетных ресурсов не является уникальной характеристикой ГРО. Некоторые программы, расположенные в Копенгагене (такие как программы по иммунизации, СПИДу и туберкулезу), имеют аналогичные характеристики финансирования.

Кадровые ресурсы

23. На 31 декабря 2003 г. в пяти существующих ГРО работали 97 человек (11 – в Барселоне, 16 – в Бонне, 32 – в Риме, 9 – в Венеции и 11 – в Брюсселе, а также 18 в других центрах Обсерватории). Шестьдесят процентов сотрудников ГРО – это сотрудники категории специалистов, а 40% – категории общего обслуживания. В целом, сотрудники ГРО составляют 16% общей численности персонала ЕРБ (Приложение 1).
24. При приеме на работу сотрудников ГРО процедуры являются теми же, как и для других сотрудников, и в составе сотрудников ГРО категорий как специалистов, так и общего обслуживания, в настоящее время представлены граждане различных стран. Несмотря на то, что некоторые правила и процедуры являются теми же, следует признать, что сотрудники, работающие в ГРО, не всегда имеют те же возможности для профессионального роста и профессиональной подготовки и не пользуются тем же уровнем социального взаимодействия с коллегами, как это происходит в случае сотрудников, работающих в Копенгагене.
25. ГРО функционируют в соответствии с тем же набором правил и процедур и используют те же административные средства и системы, что и остальная часть ЕРБ. Однако нет сомнений в том, что децентрализованная структура ГРО создает дополнительные административные расходы из которых, наиболее легко поддаются количественному определению командировочные расходы.
26. В двухгодичный период 2002–2003 гг. сотрудники ЕРБ совершили 528 поездок между ГРО и Региональным бюро. По самой осторожной оценке, это представляет несколько более 1 млн. долл. США.

Стратегическое положение

27. Главной причиной создания любого технического центра за пределами Копенгагена должно быть создание лучших возможностей для ЕРБ реализовать те из его приоритетов, которые в настоящее время недостаточно хорошо обеспечены привлечением дополнительных ресурсов и опыта. Добавленная стоимость может также создаваться в результате чувства причастности, которое развивается у государств-членов, принимающих такие центры, осуществляющие важную деятельность для всего Региона.
28. Тем не менее, необходимо установить баланс, с тем чтобы Копенгаген не превратился в небольшое центральное учреждение, главной задачей которого будет координация внешних

подразделений, включая ГРО. Большинство технических и административных функций должны остаться в Копенгагене. В этой связи следует отметить, что географически распределенная структура может препятствовать полной передаче функций между техническими программами и, подобно этому, может сделать более сложным перемещение персонала в случае увеличения или уменьшения масштабов отдельных технических областей.

29. Если возникнет ситуация или возможность, при которой будет целесообразно создать ГРО, вопрос о его создании будет представлен Постоянному комитету Регионального комитета (ПКРК). Кроме того, процесс создания ГРО получит дальнейшее развитие в консультации с ПКРК в соответствии с его обычной ролью по оценке технического и стратегического направления работы Регионального бюро в ответ на потребности государств-членов. Региональный директор будет также информировать Региональный комитет, прежде чем открыть какой-либо новый ГРО. Подобный консультативный процесс предусмотрен на случай закрытия одного или большего числа ГРО.

30. Кроме того, Региональный директор должен играть более активную роль в поиске альтернативных решений для усиления технических областей, в которых ЕРБ в настоящее время не хватает кадровых и финансовых ресурсов. Если создание ГРО будет признано надлежащим решением, будет предпринят углубленный анализ ситуации для оценки потенциальных партнерских связей и избежания дублирования усилий. Особое значение имеют взаимодополняемость и сотрудничество с Европейской комиссией и ее новыми центрами по профилактике болезней и борьбе с болезнями, безопасности пищевых продуктов и химической безопасности. Другие возможности для партнерства также должны быть рассмотрены как внутри ВОЗ, так и за ее пределами.

31. Некоторые из существующих ГРО были созданы в партнерстве с рядом государств-членов и других организаций. Возможна также такая ситуация, при которой ГРО будет иметь ряд центров в различных местах (примером является Обсерватория по системам здравоохранения). Поэтому, если создание нового ГРО будет признано целесообразным, можно будет найти новаторские подходы. Это окажет помощь государствам-членам, которые не могут позволить себе принять полное ГРО, но могут принять по крайней мере его часть. Этот подход усилит также возможность достижения лучшего географического баланса между ГРО, которые в настоящее время размещены только в ограниченной части Региона.

Руководящие принципы в отношении создания ГРО и управления ими

32. Если потребность в ГРО соответствует интересам одной или нескольких принимающих стран, до принятия окончательного решения следует четко убедиться в том, что данная программная область является приоритетом в программе работы Регионального бюро и что имеется потенциал для достижения высокого технического уровня и создания широкого партнерства.

33. ГРО является полностью интегрированным подразделением ЕРБ. Все правила и процедуры, которые применяются к Бюро в Копенгагене, также применяются к ГРО. Как уже было упомянуто, имеются некоторые конкретные вопросы, которые необходимо рассмотреть и которые касаются удаленности от Копенгагена, связи с принимающей страной и поддержки, оказываемой ГРО принимающей страной. Недавний обзор ГРО высветил некоторые административные аспекты, которые необходимо уточнить и реализовать, прежде чем открывать любое новое ГРО.

Соглашение

34. Наиболее важным условием, которое необходимо выполнить, является то, что создание любого нового центра происходит посредством заключения четкого и всестороннего соглашения между компетентными органами принимающей страны и ЕРБ. Такие переговоры могут происходить только между представителями на самом высоком уровне обеих сторон. Если органам принимающей страны

не является правительство этой страны (как это может быть в случае регионального или местного правительства), важно, чтобы правительство страны принимало участие с самого начала переговоров и было одной из сторон, подписывающих соглашение. Если соглашение требует ратификации парламентом принимающей страны (как это часто происходит в случае предоставления иммунитетов и привилегий сотрудникам), то это должно быть четко признано и надлежащим образом указано. Условия прекращения ГРО также должны быть четко указаны.

Ресурсы

35. Поскольку ГРО являются неотъемлемой частью Европейского регионального бюро ВОЗ, основные необходимые ресурсы в принципе поступают как по соглашению о создании ГРО, так и из Регионального бюро. Уровень инвестиций из каждого источника средств должен быть четко определен до завершения переговоров о создании ГРО. Устойчивость финансирования ГРО имеет основополагающее значение, однако такое финансирование может поступать от ряда правительств, а также от фондов или других доноров.

36. Основные ресурсы должны создать минимальную критическую массу для технической легитимности ГРО, а также некоторую среднесрочную стабильность на будущее. В нынешних практических условиях это будет означать покрытие расходов по крайней мере на 10 сотрудников, соответствующие помещения, оборудование, возможности подключения и рабочие места, а также оперативных расходов, которые позволят сотрудникам бесперебойно работать в течение пяти лет.

Сотрудники

37. Прием на работу основных сотрудников должен проводиться на международной основе и при полном признании привилегий и иммунитетов ВОЗ. Правилами, определяющими географический и гендерный баланс в ГРО, должны быть те же правила, которые применяются в ЕРБ в целом. К основным сотрудникам, разумеется, могут быть добавлены местные и прикомандированные сотрудники.

Научный совет

38. Так же как и для технических подразделений в Копенгагене, может быть назначен консультативный совет для рассмотрения научных результатов ГРО и консультативной помощи по любым научным и техническим вопросам. Членами этого совета должны быть высококвалифицированные и независимые эксперты, которые будут избирать своего Председателя. Научный совет не является обязательным.

Мониторинг и оценка

39. Так же как и для любого подразделения ЕРБ, внутренние и внешние финансовые ревизии и регулярный мониторинг эффективности, равно как и конкретные тематические оценки деятельности ГРО, будут проводиться в соответствии с обычными правилами оценки. Кроме того, может быть целесообразным проведение конкретных обзоров по вопросам, связанным с удаленностью от Копенгагена. В целях повышения информированности государств-членов и расширения знаний о деятельности ГРО Региональный директор будет регулярно включать этот вопрос в свои отчеты Региональному комитету.

Связи с принимающей страной и другими странами

40. Особое внимание следует обратить на хорошее информирование компетентных органов принимающей страны о достижениях ГРО. Эта информация должна также быть представлена другим государствам-членам. В частности, что касается принимающей страны, то должны быть предусмотрены официальные мероприятия для встречи и совместного анализа полученных результатов. Эти контакты не должны быть оставлены на усмотрение руководителя ГРО, но должны включать руководителей высокого уровня из Копенгагена, и, возможно, также Регионального директора.

Вывод

41. Нет сомнений в том, что ГРО играли важную роль в оказании ЕРБ услуг государствам-членам. Стратегия, предложенная в настоящем документе, является ответом на многие вопросы, поднятые руководящими органами в отношении будущего развития ГРО. Резюмируя, можно сказать, что ГРО может заполнить пробелы в техническом потенциале ЕРБ при условии, что в отношении его создания и руководства будут выполнены условия, касающиеся установления приоритетов общественного здравоохранения, устойчивости и наличия ресурсов, которые изложены в настоящем документе. В заключение следует подчеркнуть, что партнерство и открытость по отношению к руководящим органам ВОЗ являются важным элементом этой стратегии.

Приложение 1

Укомплектование штатами и финансирование географически распределенных офисов Европейского регионального бюро ВОЗ по состоянию на 31 декабря 2003 г.

Офис	Основная техническая область	К-во сотрудников	Финансирование в тыс. долл. США				Услуги натурой Оценка
			Регулярный бюджет	Соглашение ГРО	Другие источники	Итого наличных средств	
Барселона		11	694	3 227	205	4 126	435
	Первичная помощь Больницы Неотложная помощь Комплексная помощь Телемедицина Обновление ЗДВ						
Бонн		16	441	2 199	2 328	4 968	
	Шум Жилища Качество воздуха						
Брюссель		11 (18) **	1 164	371	3 672	5 207	706
	Анализ систем здравоохранения Анализ политики здравоохранения Мониторинг систем здравоохранения в странах (HITS)						
Рим*		32	1 441	3 055	3 395	7 891	
	Безопасность пищевых продуктов Водоснабжение и санитария Здоровье детей и окружающая среда Глобальные изменения климата и здоровье Оценка воздействия на здоровье Несчастные случаи Транспорт Средиземноморский план действий						
Венеция		9	643	2 336	333	3 312	573
	Макроэкономика и здоровье ЦТР Нищета Укрепление здоровья Поведение детей школьного возраста в отношении здоровья						
Всего		97	4 383	11 188	9 933	25 504	1 714

* + Афины

** Центры Обсерватории в Германии, Греции, Испании, Соединенном Королевстве.