



Европейский региональный комитет
Шестьдесят первая сессия

EUR/RC61/20
+EUR/RC61/Conf.Doc./10

Баку, Азербайджан, 12–15 сентября 2011 г.

15 июня 2011 г.

111423

Пункт 6(h) предварительной повестки дня

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

Вопросы стратегического руководства, связанные с Европейской обсерваторией по системам и политике здравоохранения

В данном докладе представлена исходная информация по обсуждениям и наработкам в отношении вопросов стратегического руководства, связанных с Европейской обсерваторией по системам и политике здравоохранения.

Когда в 1998 г. Обсерватория была создана в качестве совместного проекта, понятие “партнерство” еще не было проработано в практике ВОЗ. Вместе с тем за последние 13 лет структура глобального здравоохранения резко изменилась, и сегодня ВОЗ является частью многочисленных партнерств, существующих в самых разных формах. В мае 2010 г. государства-члены приняли новую политику, определяющую участие ВОЗ в этом все возрастающем сегменте деятельности.

В то же время, Европейский региональный комитет ВОЗ на своей шестидесятой сессии в Москве предложил Региональному директору уточнить роли, сферы ответственности и полномочия всех структур ВОЗ в Европейском регионе, а также внести большую ясность и обеспечить такое положение вещей, при котором все ключевые функции будут возложены на Региональное бюро в Копенгагене.

Новая политика Всемирной ассамблеи здравоохранения по партнерствам и предложение Регионального комитета повлекли за собой необходимость рассмотреть вопросы стратегического руководства Обсерваторией, с тем чтобы: (i) напомнить о ее роли, как она изложена в основополагающем соглашении и последующих оперативных правилах; (ii) внести ясность в распределение обязанностей между Региональным бюро, его географически удаленными офисами (ГУО) и Обсерваторией; (iii) обеспечить такое положение вещей, при котором административные механизмы Обсерватории будут соответствовать уставной структуре и правилам организации, на базе которой она функционирует, и секретариата.

Этот процесс начался в тесном сотрудничестве с партнерами Обсерватории, и его завершение ожидается в ближайшие месяцы. ПКРК информируется о происходящем процессе, привлекается к работе для осуществления общего руководства, а заключительные материалы будут представлены Региональному комитету для рассмотрения и одобрения.

Введение

1. Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения (Обсерватория) предоставляет замечательную и уникальную возможность для сбора, анализа и распространения фактологических данных относительно деятельности и укрепления систем здравоохранения. Она имеет широкие и хорошо налаженные связи с академическими и научно-исследовательскими учреждениями, а также крепкие партнерские отношения с важными учреждениями и другими заинтересованными участниками. Обсерватория разрабатывает высококачественные документы по актуальным вопросам и пользуется широкой известностью благодаря своей работе. Рабочий план и бюджет, равно как и темы для изучения, согласуются руководящим комитетом, состоящим из представителей партнерских организаций.

2. Обсерватория была создана в 1998 г. в качестве совместного проекта Европейского регионального бюро ВОЗ, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Всемирного банка, правительства Норвегии, Лондонской школы экономики и политических наук и Лондонской школы гигиены и тропической медицины. Затем она трансформировалась в партнерство в составе 16 сторон – партнеры-основатели, Европейская комиссия, правительства Бельгии, Ирландии, Испании, Нидерландов, Словении, Финляндии и Швеции, а также регион Венето (Италия) и Французский национальный союз медицинского страхования (UNCAM). Европейское региональное бюро ВОЗ является не только полноценным партнером Обсерватории, но также обеспечивает порядок работы секретариата партнерства, т.е. сотрудники, работающие в секретариате, являются сотрудниками ВОЗ и руководствуются правилами, принятыми ВОЗ. Первоначально основная функция Обсерватории заключалась в “сборе и анализе существующей информации и научных данных по системам и реформам медико-санитарной помощи, широком распространении этих знаний и обеспечении беспрепятственного доступа к ним по всему Европейскому региону, а также в извлечении уроков из опыта стран и распространении полученного опыта в таком формате, который позволяет осуществлять непосредственное использование этого опыта при формировании политики”¹. В 2004 г. партнеры подписали новое приложение к соглашению по результатам решений, принятых Руководящим комитетом, который официально изменил название Обсерватории на следующее: “Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения”, и основной офис был переведен в Брюссель.

3. За годы работы Обсерватория зарекомендовала себя как организация, выпускающая высококачественные материалы и книги и привлекающая к своей работе все новых партнеров и новые финансовые средства.

4. Когда в 1998 г. Обсерватория была создана в качестве совместного проекта, такое понятие, как “государственное/частное партнерство” еще не было проработано в практике ВОЗ. Вместе с тем за последние 13 лет структура глобального здравоохранения резко изменилась, и – среди прочего – стали создаваться партнерства. Сегодня ВОЗ является частью многочисленных партнерств, существующих в самых разных формах, а в мае 2010 г. Всемирная ассамблея здравоохранения приняла новую политику, определяющую участие ВОЗ в этом все возрастающем сегменте деятельности (резолюция WHA63.10).

¹ Преамбула к соглашению по проекту “Европейская обсерватория по системам здравоохранения”.

5. В то же время, Европейский региональный комитет ВОЗ на своей шестидесятой сессии в Москве поддержал намерение Регионального директора более подробно рассмотреть построение (“архитектуру”) ВОЗ в Европейском регионе, внести ясность в отношении соответствующих ролей, сфер ответственности и полномочий Регионального бюро, технических центров (“географически удаленных офисов”, или ГУО), таких инициатив, как Обсерватория, страновых бюро, сосредоточив при этом ключевые функции на уровне Регионального головного офиса.

6. Эти два фактора – новая политика Всемирной ассамблеи здравоохранения по партнерствам и предложение Регионального комитета – повлекли за собой необходимость рассмотрения вопросов стратегического руководства в рамках Европейского региона ВОЗ, включая стратегическое руководство Обсерваторией, с тем чтобы: (i) напомнить о ее роли в том виде, как она изложена в основополагающем соглашении и последующих оперативных правилах; (ii) внести ясность в распределение обязанностей между Региональным бюро, его ГУО и Обсерваторией; (iii) обеспечить такое положение вещей, при котором административные механизмы Обсерватории будут соответствовать Уставу и правилам Организации, под эгидой которой она работает.

7. В настоящее время происходит процесс обзора “архитектуры” в целом, и в этих рамках начался также процесс рассмотрения работы Обсерватории в тесном сотрудничестве с ее партнерами, который планируется завершить к началу шестидесятой первой сессии Регионального комитета (сентябрь 2011 г.).

8. В данном документе предлагаются последние данные по процессу обзора порядка работы Обсерватории. В нем также учитываются данные внешнего обзора, проведенного группой независимых экспертов по инициативе Регионального директора².

Развитие от “совместного проекта” до официального “партнерства”

9. Когда Обсерватория создавалась в 1998 г., концепция “партнерства” не была в полной мере разработана в практике ВОЗ. В связи с этим такие термины, как “совместный проект с внешними партнерами”, использовались для обозначения долгосрочных механизмов сотрудничества между ВОЗ и другими учреждениями государственного и частного характера, когда в поддержке и ориентации сотрудничества участвует целый ряд организаций, но где управление проектом осуществляет ВОЗ.

10. Принятие Всемирной ассамблеей здравоохранения политики партнерства предоставляет правовую и политическую основу для будущего сотрудничества в различных его формах, особенно в тех случаях, когда партнерство работает на базе ВОЗ. Порядок работы существующих форм сотрудничества следует скорректировать таким образом, чтобы привести его в соответствие с новой политикой.

11. Рассматривая соглашение 1998 г., становится понятным, что Обсерватория подходит под определение “официального партнерства” в том виде, как оно изложено в политике, принятой Всемирной ассамблеей здравоохранения в мае 2010 г. Основные принципы, вытекающие из этой политики, состоят в том, что когда партнерства работают на базе ВОЗ, “деятельность секретариата партнерства должна во всех отношениях

² Kreisel W., Kulzhanov M., Silano V. *Review of the European Observatory on Health Systems and Policies in Bursseis*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2011 (документ EUR/RC61/BD/3).

осуществляться в соответствии с правилами ВОЗ” (пункт 12), и что существующим партнерствам следует приспособливаться к новым требованиям в соответствии с предложением Генеральному директору, выдвинутом в резолюции WHA63.10 “осуществлять политику участия ВОЗ в работе с глобальными партнерствами в области здравоохранения и в организации приема и размещения, насколько это возможно и в консультации с соответствующими партнерствами, в отношении существующих механизмов ВОЗ по организации приема и размещения в целях обеспечения их соответствия принципам, содержащимся в этой политике”.

12. На практике это означает, что руководящий орган партнерства может принимать оперативные решения по практическим вопросам, таким как планы работы и бюджет, но решения по административным и управленческим вопросам, таким как назначение и оценка работы руководителя секретариата, требуют согласования. Эти решения секретариатом партнерства будут выполняться в соответствии с правилами ВОЗ; кроме того, члены секретариата являются сотрудниками ВОЗ, полностью подпадающими под правила о персонале и положения о персонале.

13. По существу, в соглашении по Обсерватории также обозначено, что “Обсерватория является составной частью ЕРБ ВОЗ, которая будет нести ответственность за общее руководство и координацию, и все мероприятия, выполняемые в рамках Обсерватории, будут осуществляться в соответствии с Уставом, правилами, положениями и политикой ВОЗ”. Это также отражает тот факт, что Обсерватория является не независимым юридическим лицом, а совместным проектом, секретариат которого является частью секретариата ВОЗ, т.е. она подлежит общему руководству со стороны Регионального директора и региональных руководящих органов (но с Руководящим комитетом для выполнения ряда четко определенных функций).

14. До мая 2010 г., когда Всемирная ассамблея здравоохранения приняла новую политику, не было полной ясности относительно положения партнерства. Теперь, когда существует необходимая основа и подтверждение первоначальных положений основополагающего соглашения, необходимо рассмотреть вопрос об определенных управленческих и административных действиях и принять меры, с тем чтобы привести Обсерваторию в соответствие с правилами ВОЗ, там, где это возможно, или зафиксировать документально все моменты необходимой корректировки в соответствии с политикой, принятой Ассамблеей здравоохранения.

Вопросы политики

15. Каким образом Обсерватория встраивается в общую европейскую структуру ВОЗ? В каком контексте следует рассматривать вопрос о том, каким образом функции и технические области Обсерватории, в том виде, в каком они изложены в основополагающем документе, развивались на практике, каким образом они встраиваются в общую структуру, и как можно наилучшим образом упорядочить рабочие планы?

16. В соответствии с соглашением 1998 г. перед Обсерваторией стоят следующие цели:

- предоставление высококачественной информации относительно систем здравоохранения и медицинских услуг приоритетного значения в странах Европейского региона;
- мониторинг процесса и содержания проводимых реформ, выявление основных уроков и оценка воздействия различных стратегий;

- анализ опыта в отношении наиболее крупных инноваций в системах здравоохранения посредством сравнения существующих научных данных от различных стран;
- информирование и распространение результатов на постоянной основе;
- предоставление краткосрочных курсов обучения в сфере политики и управления отдельным руководителям в Регионе.

17. За прошедший период произошло расширение и развитие Обсерватории, и в настоящее время ее план работы и развития на 2009–2013 гг. включает следующие аспекты:

- работа в партнерстве с целью всестороннего описания и анализа систем здравоохранения, изменений, которые они претерпевают, и тенденций в политике и реформах здравоохранения;
- использование опыта всех европейских стран и ряда развитых стран вне Европейского региона для освещения вопросов политики и предоставления поддержки странам Европы в принятии научно обоснованных решений;
- эффективная коммуникация с использованием целого ряда стратегий распространения информации;
- организация обсуждения актуальных вопросов по результатам научных разработок;
- использование возможностей партнерских организаций и сетей Обсерватории в целях предоставления фактологической информации для обоснования политики.

18. Роль Обсерватории заключается в предоставлении обоснованных данных для формирования политики.

19. Основными задачами данного обзора стратегического руководства являются следующие:

- поддержание высокого качества работы и продукции Обсерватории;
- защита интересов партнерства, при этом учитывая тот факт, что секретариат Обсерватории и ее деятельность являются неотъемлемой составной частью ВОЗ и таким образом должны соответствовать мандату, политике и правилам ВОЗ;
- обеспечение широкого использования государствами-членами предоставляемой Обсерваторией информации;
- обеспечение истинно общеевропейского характера работы Обсерватории, укрепление участия государств-членов вне рамок Европейского союза и Европейского экономического пространства;
- более четкое определение роли Обсерватории в предоставлении обоснованных данных для формирования политики и совместной ответственности в этом отношении со стороны Обсерватории, ВОЗ и других партнеров;
- напоминание о функциях и технических областях работы Обсерватории, в соответствии с основополагающим соглашением и последующими оперативными правилами;
- разработка четких процедур для обеспечения согласованности рабочих планов и предупреждения дублирования работы между Региональным бюро, ГУО и Обсерваторией – при этом в полной мере осознавая роль Руководящего комитета в этом процессе.

Административные вопросы

20. Возникает ряд важных вопросов в отношении практического значения резолюции WHA63.10 и настоящих правил ВОЗ в отношении фирменных атрибутов Обсерватории, авторских прав на публикации (которые остаются за ВОЗ, поскольку Обсерватория не является отдельным юридическим лицом), размещения и формата веб-сайта и совместного спонсорства совещаний и других мероприятий по распространению информации.

21. Руководящий комитет Обсерватории в сотрудничестве с Региональным бюро будет проводить обзор целой серии вопросов, включая использование эмблемы Обсерватории, дизайн и структуру веб-сайта, совместное проведение совещаний, авторские права и политику в отношении публикаций, а также административные вопросы, такие как кадровые ресурсы, закупки и финансы. На совещании Руководящего комитета в Копенгагене в декабре 2010 г. началась работа по достижению надлежащего соглашения и компромиссного решения в рамках параметров, обозначенных в резолюции WHA63.10.

22. В рамках административного обзора будут рассматриваться следующие вопросы:

- веб-сайт Обсерватории, чтобы он в большей степени соответствовал веб-сайту ВОЗ, при этом веб-сайт должен давать наглядное представление о партнерстве;
- совещания Обсерватории, которые должны созываться ВОЗ, поскольку Обсерватория не является самостоятельным юридическим лицом;
- публикации и авторские права Обсерватории, которые должны быть приведены в соответствие с правилами ВОЗ с предупреждением каких-либо дополнительных задержек в процессе публикации;
- эмблема Обсерватории, которая должна быть приведена в соответствие с положениями резолюции WHA63.10 при обеспечении наглядного представления о партнерстве.

23. Региональный директор имеет твердое намерение достичь соглашения по всем важным вопросам и в связи с этим уделить достаточное количество времени, которое будет необходимо, для проработки этих вопросов и достижения консенсуса, во избежание поспешных действий.