



**Всемирная организация
здравоохранения**

Европейское региональное бюро

Европейский региональный комитет
Шестьдесят четвертая сессия

EUR/RC64/20

Копенгаген, Дания, 15–18 сентября 2014 г.

22 июля 2014 г.

Пункт 5(g) предварительной повестки дня

140517

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

Стратегическое распределение бюджетных возможностей



Стратегическое распределение бюджетных возможностей

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 бюджетных возможностей в ВОЗ, применение которой предполагалось начать при подготовке программного бюджета на 2016-2017 годы.

В январе 2014 г. на своей Сто тридцать четвертой сессии Исполнительный комитет одобрил предложение Генерального директора учредить рабочую группу по стратегическому распределению ресурсов, призванную дать Секретариату указания по дальнейшей разработке предложения по новой методике стратегического распределения ресурсов.

За прошедшее время была создана рабочая группа в составе шести государств-членов (представляющих шесть регионов ВОЗ), чтобы дать Секретариату указания по разработке предложения по новой методике распределения стратегических ресурсов.

Шестьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения рассмотрела доклад двадцатого совещания Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, который содержится в документе А67/9. В ходе обсуждений получили поддержку рекомендации Комитета, в том числе одобрить дорожную карту предлагаемого продвижения вперед и изменить название соответствующей рабочей группы, которая стала именоваться Рабочей группой по стратегическому распределению бюджетных возможностей. На своей Сто тридцать пятой сессии Исполнительный комитет в решении EB135(1), утвердившем рекомендацию Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, постановил сохранить текущий членский состав этой Рабочей группы.

Региональному комитету предлагается рассмотреть прилагаемый рабочий документ и сформулировать дальнейшие руководящие указания по разработке предложения относительно новой методики стратегического распределения бюджетных возможностей.

Стратегическое распределение бюджетных возможностей¹

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 бюджетных возможностей в ВОЗ, применение которой предполагалось начать при подготовке программного бюджета на 2016-2017 годы².
2. На своей Сто тридцать четвертой сессии Исполнительный комитет одобрил предложение Генерального директора об учреждении Рабочей группы по стратегическому распределению бюджетных возможностей, призванной дать Секретариату указания по вопросам дальнейшей разработки предложения по новой методике стратегического распределения бюджетных возможностей³.
3. Рабочая группа была учреждена в соответствии с решением Исполнительного комитета. В ее состав входят 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 в формате телеконференции и утвердила свой круг ведения. Рабочая группа имеет следующие основные цели: выработка руководящих указаний для Секретариата в отношении подготовки новых предложений по стратегическому распределению бюджетных возможностей и содействие обсуждению окончательного предложения по новой методике стратегического распределения бюджетных возможностей на расширенном совещании Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам.
4. Рабочая группа также утвердила порядок своей работы, включая разработку вопросника, который облегчит членам Рабочей группы получение от государств-членов комментариев и руководящих указаний, а также подготовку на основе ответов на вопросник и последующих обсуждений в Рабочей группе указаний для Секретариата по разработке проекта предложения. К середине апреля 2014 г. все члены Рабочей группы заполнили вопросник.
5. Рабочая группа провела очное совещание 23-24 апреля 2014 г., на котором были рассмотрены ответы на вопросник и выработаны предварительные руководящие указания для Секретариата в отношении охвата, принципов и критериев новой

¹ В соответствии с рекомендацией двадцатого совещания Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам «стратегическое распределение ресурсов» стало именоваться «стратегическим распределением бюджетных возможностей».

² См. решение WHA66(9).

³ См. решение EB134(4).

методики стратегического распределения бюджетных возможностей. Из ответов на вопросник стало ясно, что не все члены Рабочей группы имеют одинаковые взгляды и понимание того, какими должны быть охват, ключевые принципы и элементы стратегического распределения бюджетных возможностей. Это очное совещание позволило выработать общее понимание ряда ключевых принципов и критериев; процессов планирования и составления бюджета, а также некоторые ключевые термины.

6. На совещании было констатировано, что разработка нового распределения ресурсов в ВОЗ является весьма сложным процессом, который взаимосвязан со многими другими осуществляемыми инициативами по реформе Организации, например работой в отношении планирования «снизу вверх», идентификацией и расчетом расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов, ролями и функциями трех уровней Организации, а также обзором финансирования административных и управленческих расходов. Участники подчеркнули важность обеспечения того, чтобы новая методика стратегического распределения бюджетных возможностей была жизнеспособной и применимой на всех трех уровнях Организации. Они также отметили, что при разработке методики стратегического распределения бюджетных возможностей важно учитывать работу над упомянутыми инициативами и наоборот. Поэтому они сошлись во мнении о невозможности разработать в полном объеме новую методику стратегического распределения бюджетных возможностей ко времени завершения подготовки программного бюджета на 2016-2017 годы. Рабочая группа также подчеркнула, что при подготовке предлагаемого программного бюджета на 2016-2017 гг. Секретариату следует и далее применять некоторые ключевые принципы, например планирование «снизу вверх», реалистичную калькуляцию расходов и ролей и функций на трех уровнях Организации.

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 были рассмотрены членами Рабочей группы применительно к распределению ресурсов в рамках каждого оперативного сегмента.

ОХВАТ

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

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

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

- **опора на потребности и фактические данные:** стратегическое распределение бюджетных возможностей должно быть ориентировано на оказание поддержки наиболее нуждающимся странам и должно опираться на эпидемиологические данные, в том числе на результаты исследований и научно подтвержденные данные, а также на объективно измеримые контрольные показатели;
- **управление, ориентированное на результаты:** стратегическое распределение бюджетных возможностей должно включать эффективное планирование «снизу вверх» и реалистичное исчисление расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов в увязке с приоритетами, предусмотренными Общей программой работы, и с учетом того, как и на что следует наилучшим образом распределить ресурсы, чтобы достичь существенного воздействия и отдачи от инвестиций;
- **справедливость и равенство:** стратегическое распределение бюджетных возможностей 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 стратегическом распределении бюджетных возможностей, а также при подготовке отчетности об использовании этих ресурсов;
- **ясные роли и функции:** на всех трех уровнях Организации помогут в принятии решений относительно распределения задач и бюджетных возможностей и будут способствовать повышению подотчетности;
- **улучшение результатов деятельности:** должно рассматриваться при распределении бюджетных возможностей в качестве стимула к выполнению задач и достижению конечных результатов.

КРИТЕРИИ В РАЗБИВКЕ ПО ОПЕРАТИВНЫМ СЕГМЕНТАМ

10. В целях разработки методики стратегического распределения бюджетных возможностей работа ВОЗ была разделена на четыре оперативных сегмента¹. По каждому оперативному сегменту предлагаются предварительные критерии и подходы к стратегическому распределению бюджетных возможностей для дальнейшего обсуждения и рассмотрения.

¹ См. документ EB134/10.

Сегмент 1: Техническое сотрудничество на страновом уровне

11. В этот сегмент входят функции и деятельность на страновом уровне, приносящие отдачу непосредственно отдельным странам. К такой деятельности могли бы относиться укрепление потенциала стран, предоставление технической помощи, ведение диалога по вопросам политики, адаптация руководящих принципов и укрепление систем сбора, анализа и распространения данных. Для обеспечения стратегического распределения ресурсов в данном сегменте предлагается определить профиль каждой страны с учетом следующих критериев:

- индекс развития человеческого потенциала + охват иммунизацией (например, заключительной дозой вакцины против дифтерита, столбняка и коклюша + косвенные показатели для технических категорий в Общей программе работы (например, неравенство, годы жизни с поправкой на инвалидность, потерянные из-за инфекционных болезней и неинфекционных заболеваний, доля родов, принятых квалифицированным медицинским персоналом, способность осуществлять Международные медико-санитарные правила (2005 г.));
- взвешенные по фактору населения;
- сгруппированные на региональном уровне.

12. Это обеспечит распределение по шести регионам ВОЗ на основе суммарного распределения странам каждого региона. Распределение бюджетных возможностей в поддержку сотрудничества на страновом уровне будет проводиться на основе планирования «снизу вверх» и с учетом следующих факторов:

- потребностей и приоритетов конкретных стран;
- увязки со стратегией сотрудничества со страной и национальным планом инвестиций;
- сравнительных преимуществ ВОЗ;
- соответствия приоритетам Общей программы работы.

13. Это позволит обеспечить объективный и прозрачный подход к распределению бюджетных возможностей. Кроме того, будет соблюден принцип обеспечения соответствия выделяемых ресурсов потребностям, приоритетам и результатам, указанным в Общей программе работы, и планирования «сверху вниз». Таким образом, это означает, что выделение ресурсов страновому бюро может отличаться от объема, рассчитанного исключительно по параметрам здравоохранения и развития.

Сегмент 2: Предоставление глобальных и региональных благ

14. Этот сегмент охватывает функции и программы, осуществляемые штаб-квартирой и региональными бюро ВОЗ в соответствии со Статьей 2 Устава Всемирной организации здравоохранения 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 (например, Комиссия по Кодексу Алиментариус) и (ii) другие функции и деятельность, обусловленные в большей степени меняющимися потребностями и приоритетами. Следовательно, необходимо иметь два подхода к распределению бюджетных возможностей в этом сегменте.

16. Что касается обязательных функций и долгосрочных обязательств, то бюджетные возможности должны распределяться с учетом текущей и исторической динамики и постоянного повышения результативности и затратоэффективности. В случае других функций и приоритетов бюджетные возможности будут распределяться на основе оценки и установления глобальных и региональных потребностей и приоритетов здравоохранения с учетом следующих критериев:

- приоритетов Общей программы работы
- потребностей и приоритетов стран
- резолюций руководящих органов ВОЗ
- сравнительных преимуществ ВОЗ
- роли и функций трех уровней Организации (с учетом эффективности и действенности)
- реалистичной калькуляции расходов на достижение промежуточных и конкретных результатов
- использования 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 общие категории:

- управление и стратегическое руководство: все корпоративные 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 входят

в категорию 6 Общей программы работы, но некоторые отнесены к техническим категориям 1-5.

18. В настоящее время проводятся 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 структуры стратегического руководства, а также на оплату труда высшего руководства на всех уровнях Организации), Рабочая группа подчеркнула, что при распределении бюджетных возможностей на административную и управленческую деятельность важно учитывать следующие критерии:

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

Сегмент 4: Реагирование на чрезвычайные ситуации

19. Данный оперативный сегмент охватывает реагирование на вспышки болезней и кризисные ситуации, а также искоренение полиомиелита. Специфика реагирования на вспышки болезней и кризисные ситуации, которые по своей природе являются чрезвычайными событиями, такова, что потребности в ресурсах обычно являются значительными, но их сложно прогнозировать в ходе планирования бюджета. Искоренение полиомиелита в настоящее время считается программной чрезвычайной ситуацией для мирового здравоохранения, поэтому необходимо проявлять гибкость в плане 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 бюджетных возможностей, которое учитывало бы другие важные инициативы по реформированию, предлагаются следующие шаги и сроки:

- представить пересмотренный документ региональным комитетам для получения замечаний и руководящих указаний – сентябрь-октябрь 2014 г.;

- параллельно Секретариат будет разрабатывать различные модели с использованием принципов и критериев – начиная с июня 2014 г.;
- провести очное совещание Рабочей группы для рассмотрения разработанных моделей и выработки руководящих указаний для Секретариата – после заседаний региональных комитетов;
- подготовить для государств-членов обновленную информацию по проекту предложения – середина декабря;
- Секретариат представит Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам проект предложения по новому стратегическому распределению бюджетных возможностей – январь 2015 года.

= = =