



ЕВРОПА

**Европейский региональный комитет
Пятьдесят вторая сессия**

Копенгаген, 16–19 сентября 2002 г.

Пункт 5(с) предварительной повестки дня

EUR/RC52/Inf.Doc./1

7 августа 2002 г.

22470

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

**ВНЕШНЯЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНАЛЬНОГО БЮРО ВОЗ**

РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ ВНЕШНИХ ОЦЕНЩИКОВ

В соответствии с запросом, обращенным к Региональному комитету на его пятьдесят первой сессии, было поручено провести внешнюю оценку с нижеследующим кругом ведения, согласованным Постоянным комитетом Регионального комитета:

“Провести оценку той степени, насколько Региональное бюро ВОЗ повлияло на включение правительствами в свои программы реформирования здравоохранения принципов, изложенных в Люблянской хартии по реформированию здравоохранения”.

В настоящий документ включены краткий отчет и рекомендации группы оценщиков и замечания Регионального директора. Полный отчет внешних оценщиков вы можете найти в документе EUR/RC52/BD/2 (только на англ. яз.).

Замечания Регионального директора по поводу краткого отчета и рекомендаций, а также полного отчета (EUR/RC52/Inf.Doc./1 и EUR/RC52/BD/2)

Прежде всего я хотел бы поблагодарить группу внешних оценщиков за проделанную ими работу.

Круг ведения и методология данной оценки были тщательно подготовлены и обсуждены Постоянным комитетом Регионального комитета (ПКРК) на ряде его совещаний. Круг ведения после обсуждений и согласно принятым решениям должен был заключаться в “оценке той степени, насколько Региональное бюро повлияло на включение правительствами в их программы реформирования здравоохранения принципов, изложенных в Люблянской хартии”.

В отчете мне доставила удовлетворение констатация того, что принципы Люблянской хартии нашли широкое признание и положены в основу большинства программ реформ. Я согласен с рекомендацией о необходимости всемерно акцентировать данные принципы в наших рекомендациях государствам-членам. Этот акцент будет еще более усилен на очередной стадии рамочных принципов и основ стратегии достижения здоровья для всех, где будут включены претворение принципов и ценностей в конкретные действия и альтернативы в области общественного здравоохранения.

Тем не менее, значительная часть отчета выходит за рамки круга ведения, который был согласован ПКРК, и в нем рассматривается множество различных вопросов – от текущего общего руководства Региональным бюро до подробностей, касающихся “служебно-иерархической вертикали”. Тот факт, что круг ведения и методология этой дополнительной части отчета не были подготовлены в сотрудничестве с ПКРК и исполнительным руководством, навел меня на целый ряд вопросов методологического и этического характера. Мне кажется сомнительной вероятностью полного использования предыдущей работы, проделанной ПКРК и исполнительным руководством; многочисленных внутренних и внешних аудитов и ревизий, которые уже были проведены в течение последнего двухлетия; а также курсов политики, руководящих принципов, указаний и директив штаб-квартиры ВОЗ.

Многие из вопросов, указанные в оценочном отчете, включены в мое выступление на Региональном комитете, и я, разумеется, буду рад возможности ответить на любые возможные вопросы.

В заключение мне хотелось бы всемерно акцентировать свою уверенность в том, что оценки являются существеннейшей частью системы общественного здравоохранения и управления государственными службами. Мы всегда приветствовали многочисленные аудиты, ревизии и оценки, проводившиеся в Региональном бюро. Мы хорошо использовали и учитывали их рекомендации, одним из примеров чего является недавняя оценка программы ЕВРОЗДОРОВЬЕ. Однако оценка должна основываться на четких принципах и на согласованной методологии. Я надеюсь, что новые глобальные принципы и рамки оценок в ВОЗ, недавно представленные Исполнительному комитету, явятся истинным “прорывом” в этой весьма сложной и чувствительной области.

Д-р Marc Danzon,
Региональный директор

7 августа 2002 г.

ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКИЙ РЕГИОН

ОТЧЕТ О НЕЗАВИСИМОЙ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКЕ ПРОГРАММ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

РЕЗЮМЕ

1. Европейский региональный комитет Всемирной организации здравоохранения поручил произвести внешний обзор программ реформирования здравоохранения в Регионе с нижеследующим кругом ведения:

“Основная цель оценки будет заключаться в определении той степени, насколько Региональное бюро ВОЗ побудило правительства к интегрированию в их программы реформирования здравоохранения принципов, изложенных в Люблянской хартии”.

Люблянская хартия была утверждена всеми государствами-членами, и в ней предлагается обеспечить, чтобы системы здравоохранения были:

- основаны на этических ценностях;
- нацелены на улучшение здоровья;
- направлены на удовлетворение потребностей и нужд населения;
- нацелены на улучшение качества;
- основаны на надежной системе финансирования;
- ориентированы на первичную медико-санитарную помощь.

Оценка касается лишь влияния и воздействия ВОЗ, а не реформ в области здравоохранения в государствах-членах.

2. Необходимая для оценки информация была получена из целого ряда источников, как то:
 - документы ВОЗ и других специализированных учреждений;
 - вопросник, который был разослан всем европейским государствам - членам ВОЗ;
 - обсуждения с персоналом ВОЗ и другими экспертами;
 - восемь визитов в страны.
3. Хотя большинство европейских стран приступили к реформам здравоохранения в течение последнего десятилетия, при исследовании основной упор был сделан на те страны, в которых произошли значительнейшие политические и экономические изменения в 1990-х годах, что привело к далеко идущим реформам во всех секторах, включая здравоохранение. ВОЗ оказала содействие этим странам путем создания на местах бюро по координации и связям и путем предоставления финансовой поддержки, последним выражением которой являются двухгодичные соглашения о сотрудничестве 2002–2003 гг. Некоторые страны с особыми потребностями получали также гуманитарную помощь и содействие в решении конкретных проблем – таких, как например, туберкулез.

4. Выводы и заключения из всех источников были в значительной мере последовательными. ВОЗ пользуется всеобщим доверием как источник надежных, пользующихся авторитетом и независимых рекомендаций и консультаций по всем вопросам, касающимся здоровья. Мнения ее считаются вескими и авторитетными среди лиц, разрабатывающих и принимающих ответственные решения, специалистов и финансирующих учреждений и организаций.
5. По вопросу реформ здравоохранения мы констатировали, что хотя Люблянская хартия и не стала предметом всемерной пропаганды и продвижения со стороны ВОЗ, принципы ее широко усваиваются и поддерживаются и стали основой для большинства программ реформ. Тем не менее, многие страны сталкиваются с трудностями при внедрении их стратегий, а в некоторых случаях вводятся изменения, которые могли бы иметь отрицательные последствия для здоровья и служб здравоохранения – например, когда перестройка и преобразования в структуре служб и обслуживания или новые принципы и правила финансирования сокращают доступность служб и услуг для уязвимых или изолированных контингентов и групп населения. Создается впечатление, что ВОЗ не часто доводила до сведения правительств свои взгляды и позиции по этим вопросам, высказываясь по ним или же предоставляя советы и рекомендации относительно альтернативных вариантов и возможностей.
6. Некоторые области поддержки со стороны ВОЗ особенно высоко оцениваются странами. Сюда относятся, в частности, учебные мероприятия, конференции и семинары, направленные на привитие и развитие умений и навыков первичной медико-санитарной помощи и усиление местного потенциала и возможностей; публикация материалов (в частности, Обсерватории), хотя большее число их должно быть переведено на русский язык; возможности для взаимного обмена опытом с другими странами; и, наконец, такие сети и системы ВОЗ, как “здоровые школы” и “здоровые города”.
7. ВОЗ следует подтвердить свою роль лидера в политике и стратегии здравоохранения и проводить регулярную оценку своих программ для обеспечения поддержания надлежащего соотношения и сбалансированности между мероприятиями в области *охраны здоровья населения и здравоохранения*.
8. Руководство ВОЗ в вопросах охраны здоровья зависит от качества, диапазона и характера технической экспертизы, которую она может предоставить. Важно, чтобы Региональное бюро ВОЗ сохраняло и поддерживало высококвалифицированный коллектив и штат сотрудников высокого уровня, способный:
 - предоставлять своевременные и авторитетные советы и рекомендации странам;
 - помогать в разработке средств и способов мониторинга хода работы и достижений;
 - оценивать влияние и воздействие на здоровье государственного/общественного курсов политики,
 - предвосхищать будущие проблемы здравоохранения и помогая странам подготовиться к их решению.

9. Решение и претворение в жизнь эффективных реформ здравоохранения – это достаточно долгий процесс и может быть достигнуто, лишь опираясь на широкую политическую поддержку. Положение ВОЗ является поистине уникальным для оказания странам содействия в обеспечении такой экономичной и сильной поддержки среди лиц, разрабатывающих и принимающих решения, и специалистов.
10. ВОЗ надлежит стремиться расширить свою важную роль и влияние как объединяющего и направляющего механизма координации здравоохранительной поддержки и политики с донорскими учреждениями и организациями и с Европейским союзом.
11. Усилия, направленные на разработку и развитие местного потенциала в странах, где возможности профессионального развития раньше были ограниченными, теперь уже дают свои плоды. Экспертиза, советы и рекомендации коллег из стран Восточной Европы должны использоваться во все большей мере по всему Региону.
12. Связи и коммуникация внутри ВОЗ и между ВОЗ и государствами-членами должны постоянно оцениваться и пересматриваться для улучшения понимания и осознания вопросов, связанных с деятельностью, службами и публикациями ВОЗ.
13. Мы считаем, что распределение поддержки, предоставляемой государствам-членам, должно быть рассмотрено для обеспечения того, чтобы оно осуществлялось впредь с должным учетом и отражением потребностей стран. Там и когда все еще необходимы представленность, “присутствие” в стране, это должно обеспечиваться надлежащими ресурсами и укомплектовываться персоналом, с надлежащим предоставлением полномочий для поддержания достоинства Организации и для предоставления своевременной и информированной поддержки правительствам, донорам и другим организациям и учреждениям.
14. Положение и правила служебно-административного руководства и подчинения, деловой характеристики, постоянного профессионального развития и служебного продвижения сотрудников по координации и связям нуждаются в пересмотре.
15. В настоящее время имеются преимущества, делающие целесообразным назначение лиц, не являющихся гражданами страны, для руководства бюро ВОЗ в странах, хотя они должны располагать необходимым опытом и знаниями в отношении культуры, систем и проблем соответствующей страны.
16. Размещение бюро в странах должно быть пересмотрено особенно в странах, где помещения и площадь местного представительства ООН позволяют разместить такое бюро в помещении или здании представительства ООН.
17. Способность ВОЗ создавать “вертикальные” программы, нацеленные на решение конкретных проблем здравоохранения, пользуется признанием и высоко оценивается, и такая способность быстро реагировать и откликаться должна поддерживаться и впредь. Вместе с тем, важно интегрировать такие программы в общие службы здравоохранения страны как можно быстрее с целью достижения максимальной эффективности и возможности их долговременного использования.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Региональному комитету

Рекомендация 1:

ВОЗ должна предложить государствам-членам подтвердить обязательства в отношении принципов Люблянской хартии и оказать им помощь в разработке методов оценки их продвижения и претворения в жизнь.

Рекомендация 2:

ВОЗ надлежит подтвердить свою приоритетную роль в деле лидерства и руководства всеми аспектами в области здоровья и его охраны в Регионе. В области здравоохранения это должно включать периодическое обновление и корректировку с учетом самых последних изменений и процессов Люблянской хартии, дальнейшее развитие Европейской обсерватории и регулярный обзор соответствующих программ, видов деятельности и мероприятий в Бюро и государствах-членах.

Рекомендация 7:

ВОЗ надлежит регулярно рассматривать и пересматривать свою политику и проекты для обеспечения поддержания надлежащей сбалансированности между укреплением здоровья населения и здравоохранительной деятельностью.

Рекомендация 16:

Необходимо осуществлять постоянный контроль за мерами и действиями, связанными с заключением двухгодичных соглашений о сотрудничестве (ДСС) для обеспечения постоянного справедливого распределения ресурсов с надлежащим учетом текущих потребностей и нужд стран.

Региональному директору

Рекомендация 3:

ВОЗ надлежит изыскивать возможности для сотрудничества с правительствами государств-членов в деле развития на самой широкой основе поддержки и содействия программам реформирования здравоохранения, основываясь на принципах Люблянской хартии.

Рекомендация 4:

ВОЗ надлежит разработать всеобъемлющую политику усиления потенциала и возможностей в странах по содействию выполнению ее обязательства помочь государствам-членам в разработке их собственных курсов политики и служб. Это может включать:

- **предоставление или сотрудничество с другими сторонами с целью содействия развитию дальнейшего обучения по вопросам политики общественного здравоохранения и политики и управления в области здравоохранения, особенно применительно к молодым специалистам;**
- **поддержку в деле создания европейской сети школ общественного здравоохранения с динамичными и эффективными программами в области здравоохранительной политики и руководства;**

- поддержку других мер, направленных на разработку местных возможностей и потенциала – например, в таких сферах, как участие местных экспертов в международных профессиональных видах деятельности и мероприятиях, более полное использование информации на базе сети Интернет и обучение английскому языку;
- приглашение большего числа экспертов из восточноевропейских стран для содействия в осуществлении проектов по всему Региону.

Рекомендация 5:

ВОЗ должна предоставлять помощь и экспертизу государствам-членам для анализа воздействия на здоровье курсов политики в области здоровья и в других сферах.

Рекомендация 6:

Региональному бюро ВОЗ надлежит поддерживать свои стратегические взаимосвязи со всеми крупными донорскими учреждениями и организациями. В частности, ЕРБ ВОЗ должно обеспечивать тесные взаимосвязи и коммуникацию с Европейским союзом с целью обеспечения последовательности и преемственности курсов политики, связанных со здоровьем, и, по мере возможности, тесного сотрудничества и объединения усилий для их реализации и претворения в жизнь.

Рекомендация 8:

ВОЗ надлежит содействовать разработке и развитию сетей здоровья и других взаимосвязей между государствами-членами и между профессиональными органами и организациями.

Рекомендация 9:

ВОЗ надлежит обеспечить полную интеграцию конкретных программ в систему здравоохранения стран с целью обеспечения долговременности и устойчивости.

Рекомендация 10:

Приоритет должен отдаваться поддержанию как можно более высокого профессионального уровня по обеспечению критической массы экспертизы и специальных знаний во всех соответствующих областях в старшем звене руководства Европейским региональным бюро.

Рекомендация 11:

Необходимо рассмотреть целесообразность альтернативных структур для обеспечения надлежащего руководства и “присутствия” Регионального бюро в странах.

Рекомендация 12:

В обзор Региональным директором всех “внешних” региональных центров должна быть включена оценка влияния и воздействия на Бюро в Копенгагене и на общее стратегическое развитие, а также на административно-управленческие меры и действия.

Рекомендация 13:

Необходимо подумать о целесообразности пересмотра стратегии связей, коммуникации и результативности работы внутри Бюро и со странами. Подходящая информация о службах и материалах ВОЗ должна предоставляться в распоряжение приступающих к своим обязанностям министров и официальных должностных лиц старшего уровня.

Рекомендация 14:

Необходимо подумать о целесообразности подготовки всеобъемлющей и современной стратегии в области публикаций и их распространения.

Рекомендация 15:

По мере возможности, публикации и издания, являющиеся важными и актуальными для широкого круга лиц, разрабатывающих и принимающих ответственные решения, и специалистов, должны переводиться на все официальные языки ВОЗ, с обеспечением особой приоритетности русского языка.

Рекомендация 17:

Необходимо разработать руководящие принципы и руководства для включения в небольших/малых проектов в двухгодичные соглашения о сотрудничестве (ДС).

Рекомендация 18:

ДСС должны включать нецелевые ассигнования, которые можно было бы при необходимости использовать для тех или иных целей или мероприятий на протяжении двухлетия.

Рекомендация 19:

Изменения нынешних мер и мероприятий, предназначенных для системы бюро по координации и связям, должны быть нацелены на предоставление технической поддержки на местах, обеспечение более сильной представленности ВОЗ в странах и выделение надлежащих ресурсов для выполнения функций и роли бюро ВОЗ в странах.

Рекомендация 20:

В новых мерах и положениях в отношении сотрудников ВОЗ по координации и связям или представителей ВОЗ необходимо стремиться к повышению их статуса, с предоставлением им большей авторитетности и самостоятельности в стабильных условиях.

Рекомендация 21:

Наличие в настоящее время международных сотрудников в бюро по координации и связям или на должности представителя ВОЗ дает определенные преимущества. Критерии отбора для такого поста должны разрабатываться с максимальной тщательностью, и политика в этом вопросе должна находиться под постоянным контролем и надзором.

Рекомендация 22:

Необходимо рассмотреть целесообразность размещения бюро ВОЗ в странах в помещениях представительств ООН при наличии такой возможности.

Рекомендация 23:

Вся деятельность ВОЗ в стране должна координироваться из единого центра.