



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ

RC/2005/1
1 июня 2005 г.

Руководящие принципы для стратегического распределения ресурсов

ВВЕДЕНИЕ

1. На основе доклада Секретариата по резолюции WHA51.31, Пятьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения предложила Генеральному директору разработать руководящие принципы и критерии для стратегического распределения ресурсов во всей Организации для представления Исполнительному комитету на его Сто пятнадцатой сессии. В этом решении говорится:

Пятьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения постановила, после рассмотрения доклада об ассигнованиях из регулярного бюджета регионам и с учетом рекомендаций, содержащихся в пункте 21, просить Генерального директора разработать, в консультации с государствами-членами и регионами, руководящие принципы на основе объективных критериев, подлежащие соблюдению при распределении средств из всех источников с учетом справедливости, эффективности и результативности и при оказании поддержки наиболее нуждающимся странам, в особенности наименее развитым странам, которые будут рассмотрены Исполнительным комитетом на его Сто пятнадцатой сессии. (Решение WHA57(10), 22 мая 2004 г.)

2. На своей Сто пятнадцатой сессии Исполнительный комитет рассмотрел ход работы по разработке руководящих принципов для стратегического распределения ресурсов. Секретариату было предложено продолжить консультативный процесс и представить новый проект Исполнительному комитету на его Сто шестнадцатой сессии¹. Этот проект был далее обсужден на Сто шестнадцатой сессии, на которой было решено продолжить консультации с государствами-членами через региональные комитеты. Затем будет подготовлен новый вариант проекта для представления Сто семнадцатой сессии Исполнительного комитета, которая состоится в январе 2006 года. Было также предложено, чтобы Всемирная ассамблея здравоохранения приняла резолюцию о руководящих принципах для стратегического распределения ресурсов.

3. В настоящем документе далее разрабатываются методология и процесс стратегического распределения ресурсов в контексте рамок управления ВОЗ на основе результатов. В нем также содержится подробная информация о механизме проверки,

¹ См. документ EB115/2005/REC/2, протокол десятого заседания, раздел 1.

который обеспечит бóльшую справедливость и направление ресурсов в наиболее нуждающиеся страны, особенно в наименее развитые страны, как это четко предложено Ассамблеей здравоохранения.

ОБНОВЛЕНИЕ РАМОК УПРАВЛЕНИЯ ВОЗ НА ОСНОВЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

4. Используя опыт, приобретенный в течение последних двухгодичных периодов, разработаны обновленные рамки управления на основе результатов с целью достижения более стратегического подхода к планированию и упрощения основных процессов. Они включают разработанный для всей Организации Среднесрочный стратегический план, который будет основан на Одиннадцатой общей программе работы, Стратегиях сотрудничества со странами и резолюциях руководящих органов.

5. Среднесрочный стратегический план обеспечит ориентацию для Организации на шесть лет. Он будет служить для поддержки, укрепления и обеспечения последовательности трех двухгодичных программных бюджетов. В основу Среднесрочного стратегического плана будут положены стратегические задачи, отражающие обязательства государств-членов и Секретариата. Будет представлен обзор ресурсов по стратегическим задачам и за три двухгодичных периода. Стратегические задачи будут далее представлены в разбивке на ожидаемые для всей Организации результаты за шестилетний период. Составленный на основе этого двухгодичный программный бюджет будет содержать конкретные задачи на двухгодичный период и соответствующие бюджеты для достижения ожидаемых результатов, представленных в Среднесрочном стратегическом плане.

6. Ключевым компонентом любых рамок управления на основе результатов является способность контролировать деятельность за определенный промежуток времени и оценивать воздействие программ. Способность ВОЗ контролировать и обеспечивать подотчетность будет усилена в результате применения предложенных обновленных рамок, так как процессы планирования будут лучше сформулированы и будут вести к более эффективному составлению программного бюджета. Следует подчеркнуть, что в данном случае деятельность относится к программам и подразделениям ВОЗ, а не непосредственно к странам. В любом случае необходимо сделать все возможное, чтобы обеспечить эффективную деятельность в наиболее нуждающихся странах, особенно в наименее развитых из них.

7. На следующей диаграмме схематически показаны обновленные рамки.



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ: РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

8. Руководящие принципы для стратегического распределения ресурсов дают возможность далее укрепить подход к руководству работой Организации на основе результатов. Мы переходим от подхода, *основанного на ресурсах*, при котором сначала распределялись ресурсы, а затем на их основе планировались результаты, к подходу, *основанному на результатах*, при котором мы сначала решаем, что должно быть сделано, а затем определяем стоимостные последствия и потребности в ресурсах для выполнения согласованных задач. Это полностью соответствует подходу, основанному на потребностях, так как задачи и связанные с их выполнением ресурсы логично ориентированы на области наибольших потребностей.

9. Семь предлагаемых руководящих принципов приводятся ниже¹.

Принцип 1

Стратегическая координация и распределение ресурсов должны определяться, прежде всего, стратегическим планированием и составлением

¹ См. документ EB115/CD/1.

бюджетов на основе результатов, причем ожидаемые результаты устанавливаются после завершения процесса планирования во всей Организации, а бюджеты составляются методом "снизу вверх" на основе предполагаемых потребностей в ресурсах для достижения этих ожидаемых результатов.

Принцип 2

Стратегическое распределение ресурсов должно прочно основываться на принципах справедливости и поддержки наиболее нуждающихся стран, особенно наименее развитых стран.

Принцип 3

Бюджет должен включать все финансовые ресурсы ВОЗ. Потребности в ресурсах должны рассматриваться комплексным образом, включая поступления из всех источников средств в качестве части общего для всей Организации бюджета.

Принцип 4

Стратегическое распределение ресурсов должно охватывать весь шестилетний период стратегического планирования. Вместе с тем, ориентировочные показатели ресурсов должны быть достаточно широкими и способствовать скорее гибкости, чем негибкости.

Принцип 5

В этом процессе следует учитывать эффективность деятельности конкретных программ или подразделений. Хорошо функционирующие программы или подразделения должны получить признание, а их опыт должен распространяться в качестве наилучшей практики. На программы или подразделения, которые оказались неспособными дать ожидаемые результаты, будет обращено особое внимание, с тем чтобы лучше понять недостатки и оказать адекватную поддержку, которая позволит им добиться быстрого прогресса.

Принцип 6

При определении потребностей в ресурсах должны быть учтены три взаимодополняющие перспективы:

- (а) **Программная перспектива** отражает приоритеты Организации с точки зрения существенного выполнения программы. То есть это ответ на вопрос "какими являются цели и задачи, которые желает достичь и выполнить ВОЗ?". Эти цели и задачи изложены в Общей программе работы, резолюциях Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения, а также в других глобальных обязательствах, таких как Цели тысячелетия в области развития.

(b) **Функциональная перспектива** отвечает на вопрос "как ВОЗ наилучшим образом может достичь своих целей и выполнить свои задачи?". Она относится к основным функциям Организации, а также к тому, как ВОЗ должна уравнивать эти функции для наиболее эффективного выполнения своих стратегических задач.

(c) **Организационная перспектива** относится к бюро ВОЗ в странах, регионах и в штаб-квартире. Она дает ответ на вопрос "где в Организации лучше всего и эффективнее всего проводить работу?". Ресурсы должны направляться туда, где выполняется работа, обеспечивая при этом справедливость и сосредоточение на наиболее нуждающихся странах.

Принцип 7

Итоги процесса стратегического планирования и составления бюджетов на основе результатов должны оцениваться и обосновываться на основе механизма проверки, что даст ориентировочные предельные величины ресурсов для штаб-квартиры и каждого региона.

Будет проводиться периодический мониторинг фактического распределения ресурсов по сравнению с целевыми предельными значениями. Хотя фактические ассигнования могут варьироваться или отклоняться от целевых в пределах отдельных частей цикла стратегического планирования, они должны быть уравновешены по отношению ко всему периоду. В случае значительных вариаций целевые пределы могут пересматриваться для отражения исключительных изменений обстоятельств.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ В СООТВЕТСТВИИ С ТРЕМЯ ПЕРСПЕКТИВАМИ

10. Воплощение этих принципов на практике требует применения двух взаимодополняющих подходов. Первый подход относится к процессу стратегического планирования и трем перспективам, изложенным в Принципе 6. Второй относится к механизму проверки, основанному на критериях обеспечения справедливости и сосредоточения на наиболее нуждающихся странах, который будет подробно изучен в следующем разделе.

11. С точки зрения *программной* перспективы отправной точкой будут стратегические задачи, изложенные в Среднесрочном стратегическом плане. При определении стратегических задач будут приняты во внимание следующие критерии¹:

¹ Они основаны на Общей программе работы 2002-2005 гг., с. 6, пункт 13; документе EBPDC3/7, Установление приоритетов в ВОЗ, 20 ноября 1996 г., пункты 4-6; и документе EUR/RC43/4, Приоритеты программного бюджета 1996-1997 гг., с. 3-4, пункт 13.

- стратегическое направление деятельности ВОЗ, сформулированное в Общей программе работы;
- потребности государств-членов, определенные с помощью стратегий сотрудничества со странами, эпидемиологических обследований и бремени болезней;
- основные проблемы здравоохранения, имеющие глобальное и региональное значение и соответствующие этим уровням, определенные в ходе дискуссий, в решениях и резолюциях, принятых государствами-членами на сессиях Всемирной ассамблеи здравоохранения и региональных комитетов;
- справедливость, эффективность и результативность, а также поддержка наиболее нуждающимся странам, особенно наименее развитым странам;
- сравнительные преимущества ВОЗ, установленные на основе задач и главных функций Организации;
- потенциал для определения измеримого воздействия в течение среднесрочного стратегического планового периода.

12. Стратегические задачи могут пересматриваться в ходе последующих двухгодичных циклов составления программных бюджетов, чтобы учесть изменяющиеся обстоятельства и возникающие потребности, а также чтобы обеспечить гибкое реагирование Организации на потребности стран. Кроме того, главным для эффективного и результативного использования ресурсов будет установление правильного баланса с целью надлежащего выделения ресурсов для *всех* стратегических задач ВОЗ. Высокий уровень ресурсов в одной программе не должен считаться компенсацией для других программ с недостаточными ресурсами.

13. Определение потребностей в ресурсах для выполнения стратегических задач является повторяющимся процессом. *Первым* шагом станет предоставление на основе стратегической и общей для всей Организации перспективы четких ориентировочных показателей, которые дадут возможность включить в эту перспективу различные стратегические задачи. Это послужит как лучшему руководству составлением ожидаемых результатов, так и более подробным расчетам стоимости выполнения стратегических задач, а также перекрестной проверке итогов составления бюджетов на основе результатов. Этот шаг будет включать:

- (а) для каждой стратегической цели указание того, где должен быть поставлен акцент с точки зрения основных *функций*, содержащихся в Общей программе работы. Функциональная перспектива является ключевой для обеспечения выполнения работы "правильным образом". Предполагается, что различный характер стратегических задач, подходов и связанных с ними функций может иметь различные стоимостные последствия.

(b) Указание того, где данная работа будет наилучшим образом выполнена с точки зрения *организационной перспективы*: в штаб-квартире, региональном бюро или страновом бюро. Организационная перспектива обеспечивает, чтобы мы делали то, что необходимо, "в правильном месте", основываясь на взаимодействующих сильных сторонах трех уровней Организации. Несмотря на то, что все функции Организации могут выполняться всеми уровнями Организации, акцент на какую-либо конкретную функцию может быть большим на одном уровне, чем на другом. Этот акцент будет варьироваться в зависимости от стратегической задачи.

(c) Сравнительный обзор ресурсов для каждой стратегической задачи, который укажет в качественном выражении ожидаемую эволюцию потребностей в ресурсах за весь период стратегического планирования по сравнению с тем, что инвестируется в настоящее время (например, значительное увеличение, стабильность, первоначальное увеличение, затем возможное уменьшение и так далее).

(d) После того как это будет сделано для всех стратегических задач, относительный ориентировочный объем ресурсов будет указан по всем задачам. Это будет основываться на целевых показателях, стратегических подходах, а также на функциональном и организационном анализе. Предлагается классифицировать их относительно друг друга как требующие высоких, средних или низких ожидаемых расходов.

14. **Вторым** шагом, основанным на этом первоначальном анализе высокого уровня, будет более детальное определение на всех уровнях Организации стоимости выполнения стратегических задач. Он будет осуществляться на основе ожидаемых во всей Организации результатов, требуемых для выполнения стратегических задач.

15. Во время осуществления **третьего** шага итоги определенных "снизу-вверх" оценок стоимости подвергнутся перекрестной проверке по отношению к предварительным стратегическим ориентировочным показателям, что, возможно, потребует нескольких повторных операций. Среднесрочный стратегический план, который будет представлен для принятия решения руководящим органам, будет содержать ориентиры для ресурсов на шесть лет с одновременным согласованием предварительных ориентиров, описанных выше (шаг 1 и 2), с итогами составления бюджетов на основе результатов.

16. Итоги процесса стратегического планирования и составления бюджетов на основе результатов дадут возможность определить потребности ВОЗ в ресурсах на двухгодичный период, выраженные в Программном бюджете, в разбивке на штаб-квартиру и регионы. В соответствии с региональными особенностями, эта разбивка внутри регионов (т.е. на региональное бюро, межстрановые программы, страновые бюро) будет варьироваться в зависимости от регионов, согласно соответствующей региональной политике, принятой региональными комитетами, и в соответствии с общим видением и политикой Организации.

17. Этот повторяющийся процесс направлен на обеспечение такого положения, при котором мы будем "делать то, что необходимо, правильным образом и в правильном месте", и является центральным элементом управления, основанного на результатах. В то же время он будет дополнен механизмом проверки для обеспечения такого положения, при котором справедливость и сосредоточение на наиболее нуждающихся странах, особенно на наименее развитых, будет подчеркиваться во всех регионах на основе объективных критериев.

МЕХАНИЗМ ПРОВЕРКИ

18. Механизм проверки будет использоваться для оценки и анализа итогов разработки Среднесрочного стратегического плана. Он будет охватывать всю Организацию и применяться ко всем источникам средств. Он даст возможность представить результаты в процентном выражении для штаб-квартиры и для каждого региона за весь период стратегического планирования, но не будет показывать выраженной в процентах доли стран. Хотя механизм проверки и должен рассматриваться как важный и транспарентный справочный элемент, он не будет определять фактическое распределение ресурсов. Он будет, скорее, информировать и обосновывать потребности в ресурсах на основе результатов в рамках разработки Среднесрочного стратегического плана и соответствующих программных бюджетов.

19. В следующих пунктах описаны основные параметры и предложенный подход, однако в них не содержится подробная информация о конкретных показателях, индексах, пределах и так далее, которые должны быть применены. Необходимы дальнейшая работа и консультации, и результаты будут представлены на Сто семнадцатой сессии Исполнительного комитета в январе 2006 года.

20. Этот механизм будет основываться на рассмотрении трех компонентов:

- a) **основной компонент**, включающий те основные функции, которые должны осуществляться на различных уровнях Организации. Финансирование основного компонента может обеспечиваться как из регулярного бюджета, так и с помощью добровольных взносов;
- b) **компонент участия**, отражающий основные региональные функции, стоимость которых варьируется в зависимости от числа обслуживаемых стран, включая организационные расходы участия вместе со всеми государствами-членами в данном регионе, независимо от их относительного здравоохранительного и социально-экономического статуса; и
- c) **компонент, основанный на потребностях**, отражающий относительный здравоохранительный и социально-экономический статус, наряду с фактором населения, и представляющий бóльшую часть общего объема ресурсов.

21. Деятельность штаб-квартиры будет полностью состоять из **основного компонента**. Будет сделана информированная оценка пределов распределения, основанная на политике децентрализации, а также проведен анализ функций, важных для достижения стратегических целей, и того, где они могут быть достигнуты наиболее эффективным и результативным образом. Это обычно будет включать разработку глобальной политики, норм, стандартов и руководящих принципов; анализ, управление и распространение глобальной медико-санитарной информации; участие вместе с основными партнерами на глобальном уровне.

22. На региональном уровне в дополнение к основному компоненту должны быть рассмотрены компонент участия и компонент, основанный на потребностях. Таким образом, потребности в ресурсах для каждого региона будут составлять сумму этих трех компонентов, причем компонент, основанный на потребностях, будет наиболее значительным.

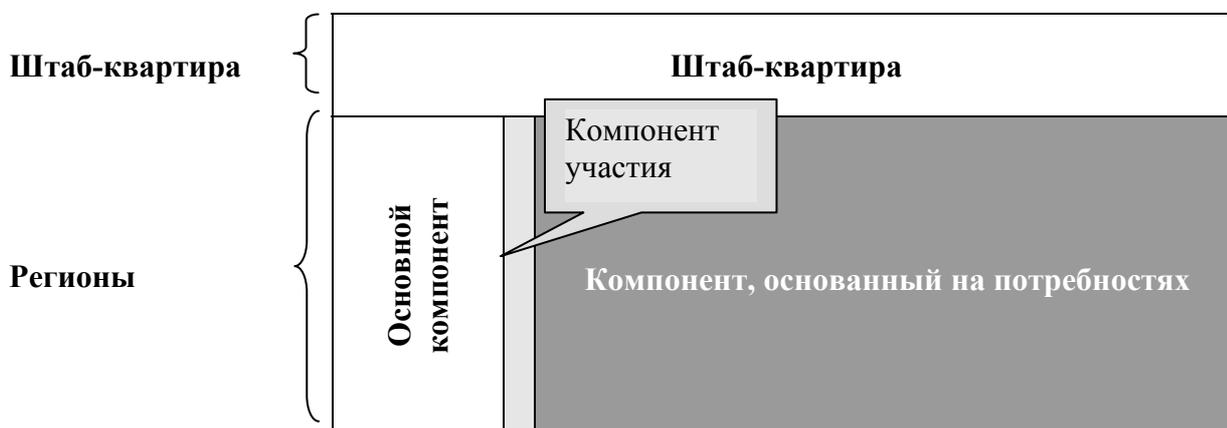
23. **Основной компонент** будет относиться к основным функциям, которые значительно не изменяются в зависимости от числа обслуживаемых стран или относительных потребностей этих стран. Это будет включать, например: адаптацию глобальной политики, норм, стандартов и руководящих принципов к особенностям региона и субрегионов, а также анализ и обмен региональным опытом с глобальным уровнем для дальнейшего уточнения; анализ и управление в области региональной медико-санитарной информацией для определения воздействия региональной и субрегиональной политики; выявление, обсуждение и поддержание региональных и субрегиональных партнерских связей для содействия выполнению общей повестки дня в области общественного здравоохранения; и фиксированные расходы на обслуживание механизмов региональных консультаций с государствами-членами. Весовым коэффициентом будет предполагаемый процент ресурсов, применяемый равным образом ко всем регионам.

24. В соответствии с **компонентом участия** равная сумма в долларах выделяется для каждого государства-члена. Этот компонент отражает дополнительные расходы выполнения основных функций для регионов, обслуживающих большее число стран, например политическое участие вместе со всеми государствами-членами, независимо от их относительных потребностей, и стимулирование технического сотрудничества между странами. Фактические расходы могут быть возложены на региональные бюро или страновой уровень и в конечном счете распределены между ними обоими в зависимости от обстоятельств конкретного региона. Кроме того, хотя этот компонент и не предназначен в основном для связи с административными функциями, добавление ресурсов, взвешенных по числу стран, также отражает реальность более высоких административных расходов, связанных с наличием большего числа стран в данном регионе. Хотя он и будет иметь гораздо меньший вес, чем основной компонент, или компонент, основанный на потребностях, он, тем не менее, является полезным для отражения реальной работы ВОЗ на агрегированном региональном уровне.

25. **Компонент, основанный на потребностях**, будет основан на объективных приблизительных показателях относительных медико-санитарных и социально-

экономических потребностей стран. Для того чтобы результаты были объективными и соответствующими, базисные статистические данные должны быть в наличии для всех стран, быть относительно надежными, регулярно обновляться и соответствовать стратегическим задачам ВОЗ. Эти простые критерии значительно ограничат выбор показателей.

26. После того как будут выбраны показатели для медико-санитарного и социально-экономического статуса, им будут приданы веса для построения индекса, основанного на потребностях. Независимо от того, какие будут выбраны показатели, они будут иметь различную степень надежности. Таким образом, распределение ресурсов не будет основываться непосредственно на точном расчете индекса; вместо этого индекс может быть использован для отнесения стран в группы, основанные на относительных потребностях. Каждая группа получит различные ресурсные веса прогрессивным образом, с тем чтобы наиболее нуждающиеся страны получили прогрессивно более высокий вес. Требования в отношении ресурсов на основе потребностей будут взвешены по фактору населения, с тем чтобы регионы со странами, имеющими бóльшую численность населения, получили бóльшую долю ресурсов, чем они могли бы получить, если бы эти же страны имели меньшую численность населения. Однако к данным о населении следует применить метод статистического сглаживания, учитывая тот факт, что ресурсы, необходимые ВОЗ для эффективного сотрудничества со странами, не являются прямо пропорциональными численности населения. После того как будет рассчитана относительная доля ресурсов на основе потребностей, данные будут агрегированы по регионам для получения относительных региональных долей финансирования, основанного на потребностях.



27. Необходимо будет применять гибкий подход, особенно в отношении добровольных взносов, учитывая сложности согласования конкретных добровольных взносов с не имеющими средств интегрированными программами. В исключительных обстоятельствах, таких как чрезвычайные ситуации и страны в состоянии кризиса, которые невозможно разумным образом учесть, не нанося ущерба простоте,

объективности и повторной применимости этого механизма, необходимо будет проявлять гибкость.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ: ХОД РАБОТЫ

28. Как подчеркнуто в начале настоящего документа, стратегическое распределение ресурсов является неотъемлемой частью управленческих процессов в ВОЗ, последовательность осуществления которых излагается ниже.

29. **Общая программа работы (2006-2015 гг.).** Одиннадцатая общая программа работы является отправной точкой. Первый проект должен быть обсужден региональными комитетами в 2005 г. и на Сто семнадцатой сессии Исполнительного комитета в январе 2006 г., после чего он будет представлен на утверждение Пятьдесят девятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2006 года.

30. **Среднесрочный стратегический план (2008-2013 гг.).** Основываясь на проекте Общей программы работы, в конце 2005 г. будет разработан проект Среднесрочного стратегического плана, включающий ориентировочные показатели стратегических ресурсов, составленные в соответствии с основными направлениями, изложенными в настоящем документе. Доклад о ходе работы будет представлен на третьем совещании Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам в январе 2006 года. Это даст возможность Секретариату лучше узнать мнения государств-членов и может привести к корректировкам процесса стратегического планирования. Затем он будет представлен региональным комитетам в 2006 г., Сто девятнадцатой сессии Исполнительного комитета в январе 2007 г. и Шестидесятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2007 года.

31. **Программный бюджет (2008-2009 гг.).** На основе проекта Среднесрочного стратегического плана будет разработан двухгодичный программный бюджет. Он будет представлен вместе со Среднесрочным стратегическим планом региональным комитетам в сентябре 2006 г., Сто девятнадцатой сессии Исполнительного комитета в январе 2007 г. и Шестидесятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2007 года.

32. **Механизм проверки.** Этот механизм будет использоваться в качестве части процесса стратегического планирования и составления программных бюджетов. Ориентировочные пределы потребностей в ресурсах, которые будут составлены на основе этого механизма, будут представлены Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполнительному комитету на его Сто семнадцатой сессии в январе 2006 года .

ДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

33. Региональным комитетам предлагается представить свои замечания и предложения в отношении предложенного подхода, изложенного в настоящем документе, обратив особое внимание на руководящие принципы, а также на

предложенные параметры механизма проверки. Это обеспечит для Секретариата дальнейшее руководство при подготовке к дискуссиям в Комитете по программным, бюджетным и административным вопросам и на Сто семнадцатой сессии Исполнительного комитета в январе 2006 года.

= = =