

РАЗМЫШЛЕНИЯ

ОПЫТ НА ОСНОВЕ ОЦЕНОК: ПОДДЕРЖКА ПРООН СЕКТОРА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 является определяющим глобальным кризисом в области здравоохранения нашего времени, который имеет разрушительные социальные, экономические и политические последствия во всем мире и приводит к трагической гибели людей. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), являясь основным субъектом в системе развития Организации Объединенных Наций, играет важную роль в формировании и стимулировании мер реагирования Организации Объединенных Наций на данный кризис.

Для поддержки мер реагирования ПРООН на COVID-19 Независимое управление оценки (НУО) рассмотрело опыт, извлеченный из предыдущих оценок работы ПРООН в условиях кризиса. Работа проводилась с целью предоставления рекомендаций, основанных на фактических данных, страновым отделениям ПРООН, отвечающим на просьбы об оказании помощи в подготовке к пандемии COVID-19, реагировании на нее и восстановлении после пандемии с акцентом на поддержку наиболее уязвимых групп населения.

Данный документ касается поддержки сектора здравоохранения и является одним из серии информационных продуктов НУО, посвященных важным областям поддержки ПРООН стран, находящихся в кризисной ситуации.

МЕТОДОЛОГИЯ

Это оперативная оценка фактических данных, призванная обеспечить сбалансированное обобщение оценочных данных, поступивших в [Аналитический ресурсный центр](#) ПРООН за последнее десятилетие. Важным источником были проведенные НУО национальные и тематические оценки, учитывая их независимость и высокий авторитет. Кроме того, были рассмотрены высококачественные децентрализованные оценки, проведенные по заказу страновых отделений. В рамках каждого обзора основное внимание уделялось определению закономерных выводов, заключений и рекомендаций, отражающих соответствующий опыт ПРООН. Анализ подготовлен с целью предложить практическую и своевременную информацию для оказания поддержки директивным органам ПРООН в сфере эффективного реагирования на кризисные ситуации. Этот документ не является исчерпывающим исследованием общей и научной литературы в области кризисного урегулирования.

КОНТЕКСТ

ПРООН разработала комплексный ответ «три на три» на пандемию COVID-19. Данный ответ охватывает три цели: оказание помощи странам в **подготовке** и защите граждан от пандемии и ее последствий, **реагировании** во время вспышки и **восстановлении** после экономических и социальных последствий в последующие месяцы. Стратегия ПРООН определяет три основных приоритета: поддержку систем здравоохранения, инклюзивное и

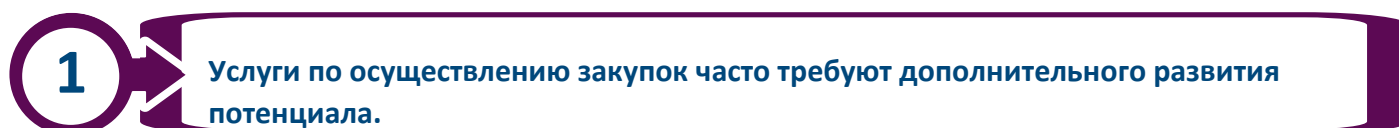
комплексное управление кризисом и реагирование на кризис, а также оценку потребностей в социально-экономическом воздействии и реагирование на них¹.

В настоящем документе основное внимание уделяется поддержке систем здравоохранения. Предложение ПРООН включает закупку необходимых медицинских материалов, укрепление инфраструктуры здравоохранения, управление медицинскими отходами, быстрое использование цифровых технологий и обеспечение оплаты труда медицинских работников.

ОБЩИЙ ОБЗОР — НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

1	Услуги по осуществлению закупок часто требуют дополнительного развития потенциала.	2	Существует множество возможностей укрепления инфраструктуры здравоохранения.	3	Укрепление потенциала по управлению отходами учреждений здравоохранения требует значительной технической поддержки.
4	Значительный вклад может внести мобилизация местного потенциала в сфере использования цифровых технологий.	5	Обеспечение своевременной оплаты труда медицинских работников расширяет сферу медицинского обслуживания, что положительно сказывается на местной экономике и доступе к финансовым услугам.	6	Акцент на местных медицинских услугах повышает доступность услуг для женщин.
7	Вовлечение людей с ограниченными возможностями в разработку стратегий обеспечивает доступность услуг в безбарьерной среде.	8	Взаимодействие с пенитенциарными системами содействует охвату групп риска во время кризисов в области здравоохранения.	9	Сотрудничество, не ограниченное рамками стандартного партнерства в секторе здравоохранения, может стать дополнительным преимуществом.

НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ



ПРООН обладает обширным опытом в области закупок медикаментов и других медицинских изделий, в особенности через Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (ГФСТМ), во многих странах (например, Ангола, Куба, Экваториальная Гвинея, Гвинея-Бисау и Зимбабве). Одним из ключевых преимуществ такой поддержки является значительное снижение цен², а также снижение операционных издержек по всем каналам закупок и системе медицинского обслуживания³. Оценки также подчеркивают важность оказания иных форм поддержки помимо закупок, например в сфере услуг по менеджменту лекарственных средств и материалов⁴, включая надзор за внутренним распределением наркотических средств в целях предотвращения дефицита лекарств⁵ и решение проблем недостаточной инфраструктуры (электрификации, складских помещений)⁶. Одна из сквозных тем документа — необходимость развития достаточного потенциала для обеспечения устойчивости: даже в кризисные периоды страновые отделения должны уделять внимание не только эффективной доставке лекарств и других товаров партнерам, но и поддержке создания надежных государственных систем закупок, которые были бы открытыми, прозрачными и экономичными⁷.

2

Существует множество возможностей укрепления инфраструктуры здравоохранения.

ПРООН поддерживает инфраструктуру здравоохранения различными способами. Например, в Аргентине организация вносит свой вклад в совершенствование провинциальных служб здравоохранения, поддерживая модернизацию систем здравоохранения и взаимосвязь субъектов внутри сети здравоохранения, главным образом путем найма экспертов и консультирования по вопросам закупок оборудования и материалов⁸. В Сомали ПРООН вносит косвенный вклад, поощряя участие женщин в общественных дискуссиях о возможностях расходования выделяемых средств на инфраструктуру, что приводит к увеличению числа проектов поддержки школ и медицинских клиник⁹. Многие оценки указывают на работу, проделанную ПРООН по укреплению организаций гражданского общества, которые поддерживают формальный сектор здравоохранения посредством критически важной работы с населением, особенно с уязвимыми группами, коммуникации и консультационной деятельности, а также сбора и мониторинга данных, которые могут помочь отслеживать, предотвращать и лечить вспышки болезней.

Опыт, полученный в результате деятельности по борьбе с коррупцией и улучшению предоставления услуг, указывает на многочисленные потенциальные преимущества. В Тунисе в рамках инициативы «острова честности и неподкупности» была проведена оценка медицинских услуг, в ходе которой выявлены отклонения. В результате было рекомендовано создать систему очередей в больнице общего профиля на острове Джерба, которая, как ожидается, улучшит прием пациентов и сведет к минимуму риски взяточничества¹⁰. Аналогичным образом экспериментальные усилия по внедрению новых норм качества услуг в больнице скорой медицинской помощи в Яунде, Камерун, направленные на улучшение коммуникации и прозрачности¹¹, предполагают, что поддержка инфраструктуры здравоохранения может включать новые стандарты оказания услуг, которые имеют как непосредственные преимущества для здоровья, включая механизмы, обеспечивающие как социальное дистанцирование, так и долгосрочные улучшения оказания услуг. Важным фактором также является необходимость ПРООН действовать в интересах устойчивого развития даже во время реагирования на кризис. Многочисленные оценки указывают на слабые стороны в подготовке национальных партнеров к самостоятельному управлению грантами ГФСТМ или на возвращение к прежней ситуации после завершения работы ПРООН¹². Обширная подготовка кадров и тесное взаимодействие с государственными партнерами по всему миру крайне важны для того, чтобы помочь совместить меры реагирования на кризис с более долгосрочным развитием.

3

Укрепление потенциала по управлению отходами учреждений здравоохранения требует значительной технической поддержки.

Управление отходами учреждений здравоохранения (УОУЗ) является высокотехнологичным направлением деятельности, и оценки поддержки систем УОУЗ указывают на проблемы в области закупок, такие как разработка технических спецификаций, а также в области производства, где разработка местного прототипа осложняется отсутствием в некоторых странах отраслей промышленности, обладающих техническими возможностями для производства продукции в соответствии со спецификациями.¹³ Например, в 2014 году в Танзании местные производители не смогли наладить производство разработанных автоклавов. В результате был найден промышленный партнер в Южной Африке, способный производить это оборудование. Затем ПРООН предоставила автоклавы трем странам, пострадавшим от Эболы¹⁴. Технические специалисты на местах играют решающую роль для обеспечения надлежащего монтажа установок для обработки отходов и управления отходами, а также обучения всех заинтересованных сторон цепочке управления отходами (т. е. как врачей и медсестер, так и уборщиков и других работников больниц). Региональные проекты обладают рядом преимуществ: экономия за счет масштаба при закупке автоклавов и другого оборудования снижает общие затраты, а обмен учебными материалами и полученным опытом может помочь решить возникшие трудности¹⁵.

4

Мобилизация местного потенциала для использования цифровых технологий может внести значительный вклад в улучшение управления системой здравоохранения, а также иметь косвенные положительные последствия.

При внедрении цифровых технологий важно помнить, что не все имеют равный доступ к технологиям. ПРООН поддерживает интеграцию новых технологий в системы здравоохранения для использования в различных ситуациях. В Зимбабве была внедрена электронная система управления пациентами для сбора информации о восприятии ВИЧ-положительных пациентов (пациентов, получающих антиретровирусную терапию)¹⁶. Одна из больниц Туниса была оснащена информационными технологиями для улучшения управления системой назначений и цифровыми медиафайлами¹⁷. Гвинея-Бисау использует мобильные планшеты для мониторинга местных медицинских центров в режиме реального времени с целью оказания помощи в составлении карт, отслеживании, предупреждении и лечении вспышек малярии и координации быстрых ответных мер, а также улучшения общего сбора национальных данных¹⁸. Поддержка ПРООН позволила разработать или внедрить местные решения с использованием новых технологий. Например, в Бангладеш ПРООН поддержала внедрение решения в области телемедицины, разработанного группой специалистов из Даккского университета. Тридцать «союзных центров цифровых технологий» теперь предлагают медицинские консультации через компьютер или смартфон (интересная модель для первичных консультаций в случае подозрения на инфекцию COVID-19, которая помогает пациенту избежать посещения больницы)¹⁹. В Индии при поддержке ПРООН была разработана электронная информационная сеть по вакцинам (eVIN), созданная по образцу существующей системы управления запасами вакцин и цепочкой поставок. Система оцифровывает все запасы вакцин и отслеживает их перемещение во все точки холодной цепи в стране, а также температуру их хранения. Это привело к сокращению дефицита вакцин с 10% до 1% и к значительной экономии средств за счет существенного снижения количества «просроченных» и утилизированных вакцин. Кроме того, проект оказал положительное косвенное влияние на повышение качества учета, продвижение прозрачной и подотчетной системы в режиме реального времени, использование системы информации по управлению для принятия решений и, в частности, обучения пожилых женщин с помощью смартфонов²⁰. Однако в других случаях недоступность технологий, инфраструктуры и/или низкий уровень грамотности затрудняли доступ женщин и уязвимых групп, включая людей с ограниченными возможностями, к цифровым решениям²¹. Наконец, внедряемые цифровые технологии должны соответствовать возможностями стран. С одной стороны, полезный опыт, полученный в Аргентине, показал, что полноценное использование нового оборудования для медицинских осмотров сдерживалось отсутствием цифровой медицинской документации, которую следовало бы интегрировать в систему²². С другой стороны, в Афганистане стремление создать биометрические удостоверения личности для сокращения фальсификаций на выборах привело к задержкам в проведении выборов, что противоречит здравому смыслу с учетом того, что даже высокоразвитые страны еще не используют подобные технологии²³.

5

Обеспечение своевременной оплаты труда медицинских работников расширяет сферу медицинского обслуживания, что положительно сказывается на местной экономике и доступе к финансовым услугам.

ПРООН накопила значительный опыт в области экстренных выплат работникам здравоохранения в секторе государственных услуг в Западной Африке в ответ на кризис Эболы. Эта программа поддержала медицинских работников во время эпидемии, обеспечив более 50 000 социальных и медицинских работников на переднем крае борьбы с эпидемией своевременными выплатами и надбавками за риск. Согласованная система поддержки медицинских работников Зимбабве также продемонстрировала, что надбавки в целях удержания персонала сокращают число открытых вакансий и позволяют расширить сферу медицинского обслуживания²⁴. Используемая цифровая платежная система также имела неожиданное преимущество в сфере привлечения медицинских работников в официальную банковскую систему. Для получения платежей работникам

потребовалось открыть банковские счета²⁵, что указывает на значительный потенциал координации с существующими программами по инклюзивному финансированию и мобильным платежам. Кроме того, обеспечение выплат местным медицинским работникам может способствовать росту местной экономики, как доказывает поддержка бюджета в целях выплаты заработной платы полиции и жандармерии в Центральноафриканской Республике²⁶.

6

Акцент на местных медицинских услугах повышает доступность услуг для женщин.

От кризисов в сфере здравоохранения серьезнее всего пострадали женщины. Кризис Эболы, например, особенно затронул женщин, поскольку именно они выполняли роль медицинских работников, сиделок и глав домашних хозяйств²⁷. В кризисных ситуациях в области здравоохранения женщины часто берут на себя неоплачиваемые обязанности по уходу за детьми в ущерб своей собственной карьере и личному благополучию, что оказывает негативное воздействие на семейный бюджет и местную экономику²⁸. В секторе здравоохранения существует множество препятствий на пути достижения гендерного равенства, включая нехватку женского персонала, ограниченные транспортные возможности, необходимость для женщин в некоторых случаях передвигаться в сопровождении мужчин и ограниченные полномочия на принятие решений, в том числе в отношении их собственного здоровья²⁹. Развитие местных медицинских клиник³⁰, содействие вовлечению женщин-медицинских работников и добровольцев³¹, обеспечение использования инклюзивного языка в коммуникационных стратегиях (включая признание трансгендерных людей) и устранения стереотипов, стигматизации и социокультурных моделей³² помогли женщинам получить доступ к медицинским услугам в Мали, Доминиканской Республике, Афганистане и на Кубе.

7

Вовлечение людей с ограниченными возможностями в разработку стратегий обеспечивает доступность услуг в безбарьерной среде.

В прошлом предпринимались минимальные усилия по интеграции инвалидов в деятельность ПРООН, связанную со здравоохранением, включая работу, связанную с ВИЧ/СПИДом, и проекты, финансируемые ГФСТМ. Инициативы в области развития в медицинских учреждениях зачастую плохо согласуются с необходимостью создания безбарьерных объектов и услуг. Большинство усилий по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией не включали инвалидов в число своих основных бенефициаров в достаточной мере. Они часто выпускают материалы о способах снижения риска заражения этими заболеваниями в форматах, недоступных для людей с ограниченными возможностями³³. Есть несколько положительных примеров: в Руанде ПРООН оказала поддержку Союзу глухих Руанды в подготовке сурдопереводчиков для медицинских учреждений, чтобы помочь глухим пациентам получить доступ к медицинским услугам³⁴. Поддержка мер реагирования COVID-19 должна осуществляться с учетом интересов инвалидов. Разработка эффективных стратегий, учитывающих интересы инвалидов, требует проведения консультаций с инвалидами и их представительными организациями и их участия в подготовке ответных мер³⁵.

8

Взаимодействие с пенитенциарными системами содействует охвату групп риска во время кризисов в области здравоохранения.

В Сьерра-Леоне кризис Эболы серьезно повлиял на исправительные учреждения. При содействии международного движения по наблюдению за условиями содержания в тюрьмах, неправительственной организации Prison Watch, ПРООН помогла предотвратить вспышку болезни, вызванной вирусом Эбола, в тюрьмах³⁶. В центральной тюрьме во Фритауне не было зафиксировано ни одного случая заражения Эболой, что отчасти объясняется мерами сдерживания и санитарным контролем, осуществляемыми там при

поддержке ПРООН³⁷. В Армении была создана система профилактики ВИЧ/СПИДа в пенитенциарных учреждениях и полицейских подразделениях, в рамках которой военные и представители группы риска участвуют в профилактических мероприятиях³⁸. Страновые отделения, чьи текущие проекты связаны с пенитенциарными системами, будь то в области управления или борьбы с ВИЧ/СПИДом или в других сферах, могут поддерживать связь с сектором здравоохранения в целях подготовки и защиты уязвимых групп населения.

9

Сотрудничество, не ограниченное рамками стандартного партнерства в секторе здравоохранения, может стать дополнительным преимуществом.

Ответ ПРООН на COVID-19 подчеркивает важность совместной работы для эффективного реагирования с «использованием давнего партнерства со Всемирной Организацией Здравоохранения, ГФСТМ и ЮНЭЙДС» и в партнерстве с «национальными, региональными и глобальными финансовыми учреждениями и частным сектором...» и, разумеется, правительствами государств³⁹. Оценки указывают на важность партнерских отношений в борьбе с ВИЧ/СПИДом, например с партнерами ООН, такими как Детский фонд ООН и Фонд ООН в области народонаселения в Зимбабве⁴⁰, или с организациями гражданского общества для работы с местным населением⁴¹. Оценки также свидетельствуют об успешном партнерстве с другими организациями, которые традиционно не считаются занятыми в сфере здравоохранения. Например, ПРООН успешно сотрудничала с Фондом капитального развития ООН (ФКРООН) в рамках проекта по выплатам работникам во время эпидемии Эболы. В Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне навыки управления программами ПРООН были объединены с техническими знаниями ФКРООН и капиталом Всемирного банка, чтобы создать успешное новаторское платежное решение в ситуации, когда личная и фидуциарная безопасность находятся под угрозой. Этот проект широко признан как способствовавший поддержанию услуг медицинских работников по борьбе с Эболой в то время, когда любая остановка работы могла бы привести к катастрофическим последствиям. Действительно, этот проект оказался настолько успешным, что Либерия и Сьерра-Леоне присоединились к Альянсу Better Than Cash («Лучше, чем наличные»), в рамках которого они работают с ФКРООН над цифровыми возможностями для более широкого диапазона государственных выплат заработной платы⁴². При внедрении технологий управления отходами медицинских учреждений министерствам здравоохранения и окружающей среды приходится работать сообща, и ПРООН использует свои полномочия по созыву совещаний для содействия такому взаимодействию в Гане, на Мадагаскаре, в Танзании и Замбии⁴³.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

¹ [Предложение ПРООН по реагированию на пандемию COVID-19](#)

² [Оценка Стратегического плана ПРООН и Глобальной и региональной программы \(2017 год\)](#)

³ [Оценка результатов развития Аргентины \(2008 год\)](#)

⁴ [Независимая оценка страновой программы Гвинеи-Бисау \(2019 год\)](#)

⁵ [Оценка результатов развития Зимбабве \(2015 год\)](#)

⁶ [Независимая оценка страновой программы Мали \(2018 год\)](#)

⁷ [Независимая оценка страновой программы Азербайджана \(2019 год\)](#)

⁸ Независимая оценка страновой программы Аргентины (2020 год — готовится к выпуску)

⁹ [Независимая оценка страновой программы Сомали \(2019 год\)](#)

¹⁰ [Независимая оценка страновой программы Туниса \(2018 год\)](#)

¹¹ [Оценка результатов развития Камеруна \(2016 год\)](#)

¹² [Оценка результатов развития Бенина \(2008 год\)](#)

¹³ [Среднесрочная оценка проекта по сокращению выбросов HCO₃ и ртути в секторе здравоохранения в Африке \(управление медицинскими отходами\) \(2016 год\)](#)

¹⁴ [Итоговая оценка глобального проекта по демонстрации и пропаганде наилучших методов и практик сокращения отходов учреждений здравоохранения во избежание выбросов диоксинов и ртути в окружающую среду \(2015 год\)](#)

¹⁵ [Среднесрочная оценка проекта по сокращению выбросов HCO₃ и ртути в секторе здравоохранения в Африке \(управление медицинскими отходами\) \(2016 год\)](#)

¹⁶ [Оценка результатов развития Зимбабве \(2015 год\)](#)

-
- ¹⁷ [Независимая оценка страновой программы Туниса \(2018 год\)](#)
- ¹⁸ [Независимая оценка страновой программы Гвинеи-Бисау \(2019 год\)](#)
- ¹⁹ [Итоговая оценка доступа к информационной программе II, Бангладеш \(2019 год\)](#)
- ²⁰ [Итоговая оценка плана действий по страновой программе Индии 2013-2017 гг. страновым офисом ПРООН \(2016 год\)](#)
- ²¹ [Среднесрочная оценка программы формирования инклюзивных финансовых преобразований в АСЕАН \(2018 год\)](#)
- ²² Аргентина (2020 год — готовится к выпуску)
- ²³ [Оценка результатов развития Афганистана \(2013 год\)](#)
- ²⁴ [Оценка результатов развития Зимбабве \(2015 год\)](#)
- ²⁵ [Оценка Стратегического плана и Глобальной и региональной программ \(2017 год\)](#)
- ²⁶ [Итоговая оценка кадровой программы 2014-2015 гг., Центральноафриканская Республика \(2017 год\)](#)
- ²⁷ [Среднесрочный обзор/оценка региональной программы Регионального бюро для Африки \(2016 год\)](#)
- ²⁸ [Оценка результатов развития Барбадоса и ОВКГ 2009 года](#)
- ²⁹ Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- ³⁰ [Независимая оценка страновой программы Мали \(2018 год\), Независимая оценка страновой программы Доминиканской Республики \(2015 год\)](#)
- ³¹ Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- ³² [Независимая оценка страновой программы Доминиканской Республики \(2015 год\), Независимая оценка страновой программы Кубы \(2018 год\) и Оценка включения людей с инвалидностью в процесс развития в ПРООН \(2016 год\)](#)
- ³³ [Оценка включения людей с инвалидностью в процесс развития в ПРООН \(2016 год\)](#)
- ³⁴ [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#)
- ³⁵ [Оценка включения людей с инвалидностью в процесс развития в ПРООН \(2016 год\)](#)
- ³⁶ [Независимая оценка страновой программы Сьерра-Леоне \(2018 год\)](#)
- ³⁷ [Оценка программы укрепления верховенства права и доступа к правосудию, Сьерра-Леоне \(2016 год\)](#)
- ³⁸ [Оценка результатов развития Армении \(2014 год\)](#)
- ³⁹ [Предложение ПРООН по реагированию на пандемию COVID-19](#)
- ⁴⁰ Например, [Оценка результатов развития Зимбабве \(2015 год\), Независимая оценка страновой программы Кубы \(2018 год\)](#)
- ⁴¹ [Независимая оценка страновой программы Мали \(2018 год\), Независимая оценка страновой программы Гвинеи-Бисау \(2019 год\), Независимая оценка страновой программы Кубы \(2018 год\)](#)
- ⁴² [Оценка Стратегического плана и Глобальной и региональной программ \(2017 год\)](#)
- ⁴³ [Сокращение выбросов HCO₃ и ртути в секторе здравоохранения в Африке \(2018 год\)](#)

О НЕЗАВИСИМОМ УПРАВЛЕНИИ ОЦЕНКИ

Путем создания объективных доказательств Независимое управление оценки (НУО) оказывает поддержку ПРООН в достижении большей подотчетности и способствует более эффективному применению накопленного опыта. НУО повышает эффективность деятельности ПРООН в области развития посредством проведения программных и тематических оценок и способствует повышению прозрачности организационной деятельности.

О «РАЗМЫШЛЕНИЯХ»

В серии «Размышления» (Reflections) НУО рассматриваются прошлые оценки и обобщается опыт, извлеченный из работы ПРООН по всем ее программам. Она обобщает знания, полученные в результате оценок, с целью предоставления ценной информации для более эффективного принятия решений и улучшения результатов развития. В настоящем издании освещается опыт, извлеченный из оценок работы ПРООН в условиях кризиса.