



Этот документ относится к пункту 4.7 предварительной повестки дня.

Шестая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака,
13-18 октября 2014 года, Москва

Аналитический обзор ФСА: Оценка воздействия РКБТ ВОЗ

Основные рекомендации

- Перед тем как принять решение о проведении глобальной оценки воздействия РКБТ, КС потребуется решить несколько проблем, в частности, определить цель данного исследования и основные способы использования его результатов.
- После того как эти проблемы будут решены, следует определить масштаб исследования и разработать методологию. Следует поручить эту работу Секретариату Конвенции.
- Стороны могут принять решение провести оценку воздействия РКБТ в индивидуальном порядке. В таком случае следует призвать эти Стороны заранее поделиться своими подходами к этой задаче с Секретариатом Конвенции и работать, по возможности, в сотрудничестве с другими сторонами, разрабатывая общую методологию.

Введение

В ходе обсуждения во время КС-5 инструмента отчетности по РКБТ Норвегия предложила провести оценку воздействия Конвенции, приурочив это к десятой годовщине вступления договора в силу (27 февраля 2015 года). Предложение кратко обсудили в четвертый день КС-5¹ и приняли решение FCTC/COP5(12). В решении Секретариату Конвенции было предложено «подготовить доклад об ограниченном числе вариантов (с указанием затрат) проведения оценки воздействия РКБТ ВОЗ спустя 10 лет ее существования». Данный доклад представлен КС-6 (доклад FCTC/COP/6/15).

Что такое оценка воздействия

Оценка воздействия обычно проводится, когда начинают осуществление новых политик или программ, чтобы оценить их воздействие на экономику, социальную сферу, здравоохранение, и т.д. Оценка воздействия на здравоохранение² используется ВОЗ, Всемирным Банком и многими другими международными, национальными и даже местными организациями для определения воздействия политики/программы на здравоохранение.

¹ См. Краткие отчеты Комитетов КС-5 (стр. 90 и 137-138):
http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5_REC2.pdf

² См. Веб-сайт ВОЗ, страница, посвященная различным определениям оценки воздействия на здравоохранение: <http://www.who.int/hia/about/defin/en/>.

Цель оценки воздействия – определить как запланированные, так и незапланированные последствия осуществления программы/политики. Оценка может проводиться до, во время или после осуществления. В случае РКБТ, которая уже действует, возможно проведение только сопутствующей оценки воздействия. Сопутствующая оценка воздействия обычно проводится, чтобы проанализировать изменения, произошедшие в результате осуществления определенной политики/программы, и внести улучшения.³ Сопутствующая оценка воздействия также позволяет определить незапланированные последствия осуществления политики/программы и помочь их смягчить.

Как указано в докладе FCTC/COP/6/15, на настоящий момент ни одна международная Конвенция не проходила оценку воздействия.

Предложение по проведению оценки воздействия РКБТ

После 10 лет осуществления РКБТ возможных вариантов проведения оценки воздействия множество, масштаб задачи поражает. В докладе FCTC/COP/6/15 изучается возможность проведения оценки воздействия Конвенции по четырем «разным, но взаимосвязанным областям»:

- воздействие Конвенции на осуществление мер борьбы против табака;
- воздействие Конвенции на употребление табака и связанные с этим последствия для здоровья;
- более широко, социальное, экономическое и экологическое воздействие Конвенции;
- воздействие Конвенции на общественное здравоохранение.

В докладе представлены краткие описания каждого варианта и обоснование их выбора. Там же описаны некоторые из препятствий, с которыми можно столкнуться при проведении данного вида оценки, одна из которых – недостаток соответствующих данных достаточного качества. В частности, в докладе Секретариата подчеркивается, что, скорее всего, нет достаточных данных для оценки социального, экономического и экологического воздействия Конвенции (пункт 16).

Критичные проблемы, которые необходимо решить

Перед тем как принять решение о проведении глобальной оценки воздействия РКБТ, КС потребуются решить несколько проблем. FCA хотел бы привлечь внимание Сторон к следующим вопросам:

- цель данного исследования и основные способы использования его результатов;
- соответствующая методология и доступность данных;
- заинтересованные лица, вовлеченные в исследования;
- ресурсы, необходимые для проведения оценки воздействия.

³ World Bank. (2009). Introduction to Health Impact Assessment. См.: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a0f1120048855a5a85dcd76a6515bb18/HealthImpact.pdf?MOD=AJPERES>

Понимание основной цели оценки воздействия

Стороны до сих пор не имели возможности высказать свои взгляды на основную цель данного исследования. Высказываясь по этому поводу, нужно будет обязательно принимать во внимание связь данного исследования с другими инициативами по проведению мониторинга и предоставлению отчетности, в том числе с системой отчетности РКБТ, Докладами ВОЗ о глобальной табачной эпидемии (GTCR),⁴ публикациям о Глобальном бремени заболеваемости,⁵ Глобальным опросом взрослого населения о потреблении табака (GATS)⁶, Проектом оценки международной политики по борьбе против табака (ITC),⁷ и т.д., кроме того оценку воздействия следует выстраивать с учетом данных инициатив. В идеале, необходимо показать, как можно использовать их для того, чтобы как можно эффективнее оценить воздействие РКБТ.

Мы считаем, что чрезвычайно важно сфокусировать данное исследование на улучшении осуществления Конвенции, а также тщательно согласовать это исследование с другими инициативами по совершенствованию осуществления РКБТ, такими как рабочая группа по устойчивым мерам и различная межсессионная работа, связанная с отчетами Сторон.

Как будут использоваться результаты данного исследования?

До сих пор не проводилось подробного обсуждения вариантов использования результатов оценки воздействия РКБТ, необходимо сделать это на КС-6. Следует ли использовать результаты только для обсуждения в ходе будущих сессий КС, или же их можно использовать для повышения престижа РКБТ на других международных форумах. Мы полагаем, что необходимо тщательно обдумать задачи оценки, основной фокус должен быть обращен на совершенствование осуществления Конвенции. Результаты исследования следует, в частности, использовать для информирования КС о пробелах в осуществлении и для подготовки рекомендаций по ускорению осуществления РКБТ. Подобная оценка воздействия будет проводиться впервые для договора под эгидой ООН, поэтому ее результаты могут оказаться полезными, с точки зрения осуществления подобных договоров.

Доступность данных, в особенности исходных, и методология исследования

В докладе FCTC/COP/6/15 приводится полезная информация о том, как может быть проведена оценка воздействия. Однако, потребуются гораздо более масштабная работа в области получения данных и разработки методологии. Глобальные данные по употреблению табака за 2005 год недоступны. Стороны начали представлять отчеты по осуществлению РКБТ в 2007 году, через два года после вступления Конвенции в силу.⁸ GTCR также был впервые опубликован в 2008 году.

Кроме того, сложности могут возникнуть с оценкой состояния законодательства в области борьбы против табака до 2005 года. Вполне возможно, что влияние РКБТ может быть оценено только в некоторых странах, в частности, странах, по которым доступны соответствующие данные.

⁴ См.: http://www.who.int/tobacco/global_report/2013/en/

⁵ См.: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/publications/en/

⁶ См.: <http://www.who.int/tobacco/surveillance/gats/en/>

⁷ См.: <http://www.itcproject.org/>

⁸ Согласно официальному отчету, 61 Страна представила отчеты об осуществлении в 2007 году.

Кому следует поручить проведение оценки?

В докладе FCTC/COP/6/15 говорится, что данную работу следует поручить Секретариату Конвенции и привлеченным им консультантам, или же ее можно полностью передать сторонней организации. Обычно оценка влияния проводится независимыми экспертами. Мы считаем совершенно необходимым, чтобы любая деятельность по оценке воздействия координировалась Секретариатом Конвенции. Мы не считаем, что оценка должна проводиться лишь из академического интереса, но любая оценка должна быть независимой и авторитетной.

Ресурсы для оценки воздействия

По оценке Секретариата оценка воздействия РКБТ на глобальном уровне займет от двух до четырех лет и потребует до 620 000 долларов США (пункт 35). Мы полагаем, что в докладе недооценены время, усилия и ресурсы, которые потребуются для проведения исследования подобных масштабов.

Проведение данного исследования не должно наносить ущерб реализации других мер по осуществлению Конвенции. Так как общий объем взносов, выплачиваемых Сторонами Конвенции в бюджет, значительно не увеличивается, для проведения оценки воздействия потребуются внебюджетные средства.

Движение вперед

Для осуществления РКБТ очень важно проводить оценку достигнутого прогресса. В настоящий момент не ясно, возможно ли провести всестороннюю глобальную оценку за разумный срок и имеется ли для этого достаточно ресурсов. Необходимо проделать существенную подготовительную работу, прежде чем приступать к самому исследованию.

После того, как будет сформулирована цель исследования и продуманы варианты использования его результатов, Секретариату Конвенции следует поручить разработать в деталях наиболее подходящую методологию и обдумать способы получения данных, в особенности, исходных.

В тоже время, Стороны могут принять решение провести подобные исследования в индивидуальном порядке. Десятая годовщина Конвенции – уникальная возможность в данном отношении, в частности, для Сторон, присоединившихся к Конвенции в 2005 году. Следует призвать заинтересованные Стороны поделиться своими подходами к этой задаче с Секретариатом Конвенции.