



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

Руководство по управлению информационными системами здравоохранения



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

РУКОВОДСТВО ПО УПРАВЛЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННЫМИ СИСТЕМАМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Резюме

Управление информационными системами здравоохранения (ИСЗ) – это процесс принятия решений, касающихся ИСЗ, а также процесс, посредством которого данные решения реализуются. Надлежащее управление ИСЗ не только имеет важное значение для эффективного, действенного и прозрачного функционирования самой ИСЗ, но и является необходимым условием для надлежащего управления системой здравоохранения в целом. Тем не менее, механизмы управления ИСЗ зачастую недостаточно четко определены и/или функционируют ненадлежащим образом. В настоящем руководстве приводится обзор характеристик и инструментов для обеспечения надлежащего управления в целом и для надлежащего управления ИСЗ в частности. В соответствии с определением Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) надлежащее управление – это управление, предусматривающее подотчетность и участие всех соответствующих сторон, ориентированное на достижение консенсуса, прозрачное, оперативное, эффективное и результативное, справедливое и инклюзивное, соответствующее принципам верховенства права. Эти широко известные характеристики надлежащего управления также применимы в контексте ИСЗ. Кроме того, полезным инструментом для совершенствования управления ИСЗ могут послужить руководящие принципы развития ИСЗ, основанные на Парижской декларации ОЭСР по повышению эффективности внешней помощи.

Настоящее руководство подготовлено в рамках работы Европейского регионального бюро ВОЗ по содействию государствам-членам в укреплении их информационных систем здравоохранения (ИСЗ). Оказание странам помощи в подготовке качественной информации по вопросам здравоохранения и создании институциональных механизмов для разработки политики с учетом фактических данных, традиционно относится к приоритетным направлениям работы ВОЗ и остается таковым в рамках Европейской программы работы на 2020–2025 гг.

Ключевые слова

HEALTH PLANNING; SOCIAL RESPONSIBILITY; HEALTH INFORMATION MANAGEMENT; PUBLIC HEALTH ADMINISTRATION.

Номер документа: WHO/EURO:2021-1999-41754-58835

© Всемирная организация здравоохранения 2021

Некоторые права защищены. Настоящая публикация распространяется на условиях лицензии Creative Commons 3.0 IGO «С указанием авторства – Некоммерческая – Распространение на тех же условиях» (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo>).

Лицензией допускается копирование, распространение и адаптация публикации в некоммерческих целях с указанием библиографической ссылки согласно нижеприведенному образцу. Никакое использование публикации не означает одобрения ВОЗ какой-либо организации, товара или услуги. Использование логотипа ВОЗ не допускается. Распространение адаптированных вариантов публикации допускается на условиях указанной или эквивалентной лицензии Creative Commons. При переводе публикации на другие языки приводится библиографическая ссылка согласно нижеприведенному образцу и следующая оговорка: «Настоящий перевод не был выполнен Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ). ВОЗ не несет ответственности за его содержание и точность. Аутентичным подлинным текстом является оригинальное издание на английском языке: «Guidance for health information system governance. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2021».

Урегулирование споров, связанных с условиями лицензии, производится в соответствии с согласительным регламентом Всемирной организации интеллектуальной собственности.

(<http://www.wipo.int/amc/ru/mediation/rules/>)

Образец библиографической ссылки. Руководство по управлению информационными системами здравоохранения. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2021. Лицензия: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Данные каталогизации перед публикацией (CIP). Данные CIP доступны по ссылке: <http://apps.who.int/iris>.

Приобретение, авторские права и лицензирование. По вопросам приобретения публикаций ВОЗ см. <http://apps.who.int/bookorders>. По вопросам оформления заявок на коммерческое использование и направления запросов, касающихся права пользования и лицензирования, см. <http://www.who.int/about/licensing>.

Материалы третьих сторон. Пользователь, желающий использовать в своих целях содержащиеся в настоящей публикации материалы, принадлежащие третьим сторонам, например таблицы, рисунки или изображения, должен установить, требуется ли для этого разрешение обладателя авторского права, и при необходимости получить такое разрешение. Ответственность за нарушение прав на содержащиеся в публикации материалы третьих сторон несет пользователь.

Оговорки общего характера. Используемые в настоящей публикации обозначения и приводимые в ней материалы не означают выражения мнения ВОЗ относительно правового статуса любой страны, территории, города или района или их органов власти или относительно делимитации границ. Штрихпунктирные линии на картах обозначают приблизительные границы, которые могут быть не полностью согласованы.

Упоминание определенных компаний или продукции определенных производителей не означает, что они одобрены или рекомендованы ВОЗ в отличие от аналогичных компаний или продукции, не названных в тексте. Названия патентованных изделий, исключая ошибки и пропуски в тексте, выделяются начальными прописными буквами.

ВОЗ приняты все разумные меры для проверки точности информации, содержащейся в настоящей публикации. Однако данные материалы публикуются без каких-либо прямых или косвенных гарантий. Ответственность за интерпретацию и использование материалов несет пользователь. ВОЗ не несет никакой ответственности за ущерб, связанный с использованием материалов.

Содержание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	IV
ЦЕЛЬ РУКОВОДСТВА.....	1
УПРАВЛЕНИЕ.....	2
Определение понятия «управление».....	2
Определение понятия «надлежащее управление».....	2
УПРАВЛЕНИЕ ИСЗ.....	4
Определение понятия «управление ИСЗ».....	4
Определение понятия «надлежащее управление ИСЗ».....	5
ВАЖНОСТЬ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ ИСЗ.....	10
ИНСТРУМЕНТЫ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ ИСЗ.....	11
Оценка ИСЗ.....	11
Показатели управления ИСЗ.....	13
Стратегии в области ИСЗ.....	14
БИБЛИОГРАФИЯ ³	16

Выражение признательности

Настоящий документ был разработан подразделением по вопросам данных, показателей и аналитики Отдела страновых стратегий и систем здравоохранения Европейского регионального бюро ВОЗ. Основным автором руководства является Marieke Verschuuren (соавтор). David Novillo Ortiz руководил процессом подготовки доклада и предоставлял технические консультации при разработке концепции, написании и рецензировании документа. Особая благодарность выражается Natasha Azzopardi-Muscat за ее стратегическое руководство.

Для получения дополнительной информации свяжитесь с подразделением по вопросам данных, показателей и аналитики (euhiudata@who.int).

Цель руководства

Настоящее руководство подготовлено в рамках работы Европейского регионального бюро ВОЗ по содействию государствам-членам в укреплении их информационных систем здравоохранения (ИСЗ). Надлежащее управление – важное условие эффективного функционирования ИСЗ, однако механизмы управления ИСЗ зачастую недостаточно четко определены и/или функционируют ненадлежащим образом. Настоящее руководство призвано поддержать государства-члены в работе по совершенствованию управления ИСЗ, предоставив им обзор характеристик и инструментов для обеспечения надлежащего управления в целом и для надлежащего управления ИСЗ в частности.

Управление

Определение понятия «управление»

Управление – это процесс принятия решений, а также процесс, посредством которого данные решения реализуются. Управление необходимо в тех случаях, когда группа людей прилагает совместные усилия по достижению какой-либо цели. Данный процесс определяет, кто из участников обладает полномочиями, кто принимает решения, как другие стороны обеспечивают учет их мнения, а также каким образом представляется отчетность. В основу концепции управления положены три главные составляющие этого процесса: уполномоченное лицо (тот, кто может влиять на принятие решений), процедура принятия решений (то, каким образом принимаются решения) и подотчетность (1,2). Суть подотчетности заключается в готовности нести ответственность: быть подотчетным значит быть обязанным отвечать на вопросы, касающиеся решений или мер (3). Обеспечение управления актуально для всех видов социальных институтов и механизмов, а также сообществ и корпораций на национальном и международном уровнях (4).

Определение понятия «надлежащее управление»

Надлежащее управление – это концепция, которая была сформулирована и концептуально оформлена в контексте деятельности в области развития и оказания помощи в целях развития (4). В 1997 г. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) разработала набор принципов, которые (с небольшими вариациями) фигурируют в большинстве литературных источников (5). Еще одна авторитетная формулировка этих принципов была подготовлена Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) (2): надлежащее управление – это управление, предусматривающее подотчетность и участие всех соответствующих сторон, ориентированное на достижение консенсуса, прозрачное, оперативное, эффективное и результативное, справедливое и инклюзивное, соответствующее принципам верховенства права. Оно позволяет свести к минимуму коррупцию, учесть мнение групп меньшинств, а также наиболее уязвимых слоев общества при принятии решений. В рамках надлежащего управления должно обеспечиваться быстрое реагирование для удовлетворения нынешних и будущих интересов общества (2). Канадский институт управления (IOG) обобщил восемь принципов ПРООН/ЭСКАТО в пяти фундаментальных принципах (см. вставку 1).

Вставка 1. Пять фундаментальных принципов надлежащего управления

1. Легитимность и учет мнений

Участие: все мужчины и женщины должны иметь возможность выражать свое мнение по поводу принимаемых решений либо непосредственно, либо через законные посреднические институты, представляющие их намерения. Такое широкое участие строится на свободе ассоциации и слова, а также на возможностях конструктивного участия.

Ориентированность на достижение консенсуса: надлежащее управление обеспечивает взаимодействие между различными заинтересованными сторонами в целях достижения широкого консенсуса по вопросу о том, какие действия в наибольшей степени отвечают интересам группы, а также по возможности относительно мер политики и процедур.

2. Стратегическое руководство

Стратегическое видение: руководители и общественность имеют комплексное представление о надлежащем управлении и развитии человеческого потенциала в долгосрочной перспективе, а также о том, что необходимо для такого развития. У них также присутствует понимание исторических, культурных и социальных сложностей, на которых базируется такое представление.

3. Эффективность

Оперативность: учреждения и процессы удовлетворяют потребности всех заинтересованных сторон по мере их возникновения.

Эффективность и результативность: процессы и учреждения обеспечивают результаты, которые удовлетворяют потребностям, при оптимальном использовании ресурсов.

4. Подотчетность

Подотчетность: лица, принимающие решения в органах власти, в частном секторе и организациях гражданского общества, подотчетны общественности, а также институциональным заинтересованным сторонам. Процедуры представления отчетности различаются в зависимости от организации, а также от того, принимается ли решение на внутреннем или внешнем уровне.

Прозрачность: прозрачность строится на свободном движении информации. Лица, имеющие непосредственное отношение к процессам, учреждениям и информации могут получить к ним беспрепятственный доступ, а для их понимания и мониторинга представляется достаточный объем сведений.

5. Справедливость

Равенство: все мужчины и женщины имеют возможность улучшать или поддерживать свое благосостояние.

Верховенство права: соблюдение правовых основ и, в особенности, законодательства в области прав человека должно обеспечиваться справедливым и беспристрастным образом.

Источник: Graham, Amos & Plumptre (5).

Управление ИСЗ

Определение понятия «управление ИСЗ»

Управление ИСЗ – это процесс принятия решений относительно ИСЗ, а также процесс, посредством которого эти решения реализуются. Чтобы конкретизировать сущность управления ИСЗ, ВОЗ определила пять функций управления системой здравоохранения (6) (вставка 2).

Вставка 2. Пять функций управления системой здравоохранения

1. Выработка политики и стратегических планов.
2. Формирование аналитических сведений: информация и анализ в целях последующего принятия решений.
3. Внедрение механизмов и инструментов для реализации политики, включая разработку организационных структур системы здравоохранения и распределение их ролей, полномочий и обязанностей, подготовку нормативной базы, установление стандартов, создание стимулов, обеспечение исполнения требований и санкций.
4. Сотрудничество и создание коалиций с другими секторами и внешними партнерами.
5. Обеспечение подотчетности за счет внедрения таких элементов, как структуры руководства, нормы и процедуры для организаций сектора здравоохранения; механизмы независимого надзора, мониторинга, анализа и аудита; подготовка и публикация политики, нормативов, планов, докладов, финансовой отчетности в соответствии с принципами прозрачности; открытость для контроля со стороны представителей власти и гражданского общества.

Источник: ВОЗ (6).

Эти функции также актуальны и применимы в контексте ИСЗ. Так, механизм управления ИСЗ должен выполнять следующие функции:

- выработка политики и стратегических планов по руководству деятельностью и реформами в области ИСЗ;
- формирование аналитических сведений, формирующих информационную базу для подобной политики и стратегических планов, а также других процедур принятия решений;

- внедрение инструментов для осуществления политики и стратегических планов (например, координационных механизмов, конкретного плана мероприятий или показателей для измерения прогресса).

Кроме того, механизмы управления ИСЗ должны:

- обеспечивать широкомасштабное взаимодействие с заинтересованными сторонами, представляющими различные подходы к ИСЗ (включая производителей и пользователей информации в области здравоохранения, разработчиков и конечных пользователей цифровых информационных систем);
- обеспечивать подотчетность путем внедрения прозрачных и контролируемых процессов и процедур.

Определение понятия «надлежащее управление ИСЗ»

Несмотря на наличие руководств по надлежащему управлению конкретными элементами ИСЗ¹ – прежде всего, по управлению данными здравоохранения, – документация об управлении ИСЗ в целом практически отсутствует. Тем не менее, общие принципы надлежащего управления могут быть применены по отношению к ИСЗ; они обеспечивают удобную основу для определения требований к надлежащему управлению ИСЗ. Кроме того, основополагающие ценности развития ИСЗ могут также служить источником аналогий при определении атрибутов надлежащего управления ИСЗ. Два упомянутых способа совершенствования механизма управления ИСЗ детально описаны ниже.

Применение принципов ПРООН в области надлежащего управления в контексте ИСЗ

Принципы ПРООН в области надлежащего управления могут быть применены в контексте ИСЗ (см. вставку 3). Важными атрибутами надлежащего управления ИСЗ являются широкое и активное участие заинтересованных сторон, устойчивость, руководство, гибкость, интеграция, прозрачность и законность.

1 См., например, результаты работы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в области управления медицинскими данными (7).

Вставка 3. Принципы надлежащего управления ПРООН, применяемые в контексте ИСЗ

1. Легитимность и учет мнений

В обеспечении работы ИСЗ задействован целый ряд заинтересованных сторон, начиная учреждениями, осуществляющими сбор и анализ данных и составляющими отчеты о состоянии здоровья, и заканчивая посредниками по распространению знаний и пользователями информации здравоохранения. Таким образом, при управлении ИСЗ важно придерживаться подхода, основанного на активном и широком участии заинтересованных сторон.

Участие заинтересованных сторон не должно ограничиваться лишь обеспечением их осведомленности (вертикальный контроль); для обеспечения эффективного управления ИСЗ необходимо их активное участие в процессах принятия решений. Это связано с характерной для ПРООН ориентированностью на достижение консенсуса (см. вставку 1): нужно учитывать потребности и проблемы заинтересованных сторон, а также принимать соответствующие меры. Достижение консенсуса может быть сопряжено с рядом проблем, поскольку интересы заинтересованных сторон могут противоречить друг другу. Для принятия разумных мер в таких ситуациях требуется обеспечить надлежащее руководство. Это увязывает принцип 1 – легитимность и учет мнений с принципом 2 – стратегическое руководство.

2. Стратегическое руководство

Ключевым аспектом надлежащего управления ИСЗ является обеспечение устойчивости деятельности для предотвращения утраты знаний и опыта. Устойчивость деятельности также играет важную роль, поскольку для обеспечения надлежащего мониторинга за здоровьем населения требуется выработка стабильных хронологических тенденций. Для обеспечения устойчивой деятельности ИСЗ требуется долгосрочное видение (концепция), устойчивое к политическим проблемам современности.

Концепция работы ИСЗ может быть разработана и реализована в виде стратегии: это ключевой элемент управления ИСЗ, определяющий ее конкретные цели и дающий указания об эффективных, своевременных и устойчивых способах сбора данных и подготовки необходимой информации. Разработка стратегии в отношении ИСЗ должна основываться на результатах оценки ИСЗ.

Реализация стратегии в отношении ИСЗ и следование ее долгосрочным целям требует руководства. Несмотря на то, что устойчивость имеет огромное значение для обеспечения функционирования ИСЗ, необходимо также предусмотреть определенные возможности для проявления гибкости – например, для удовлетворения возникающих политических потребностей, которые могут потребовать сбора новых или пересмотренных данных.

3. Эффективность

Для обеспечения эффективной и действенной поддержки процесса разработки политики необходимы интегрированные ИСЗ (9). Следовательно, важной целью управления ИСЗ должно быть улучшение интеграции различных элементов ИСЗ на нескольких уровнях. Интеграция на уровне источников данных необходима в связи с тем, что для получения полной картины состояния здоровья населения требуется информация из множества различных источников. Это не всегда означает, что все соответствующие базы данных должны быть физически интегрированы, однако необходимо оптимизировать доступность и операционную совместимость данных, включая варианты установления связей между данными. Кроме того, показатели необходимо по мере необходимости согласовать в рамках всей ИСЗ, с тем чтобы предотвратить дублирование, обеспечить эффективное расходование ресурсов и не допустить недопонимания со стороны лиц, ответственных за выработку политики, и подрыва доверия к информации здравоохранения.

Вставка 3. Принципы надлежащего управления ПРООН, применяемые в контексте ИСЗ

Интеграция данных и информации важна не только в рамках сектора здравоохранения, но и во всех областях политики, поскольку на здоровье людей воздействуют многие факторы, регулируемые другими секторами (такие как образование, уровень доходов и качество окружающей среды). Еще одной формой интеграции, которая имеет важное значение для эффективного и действенного функционирования ИСЗ, является построение ИСЗ на основе существующих координационных механизмов и включение ее в более масштабные стратегии в области статистики (10) при наличии такой возможности.

Еще одним элементом, включенным в принцип 3 – эффективность (см. вставку 1), является оперативность. В контексте ИСЗ оперативность можно интерпретировать как гибкость – способность системы реагировать на изменяющиеся потребности ее конечных пользователей (см. также принцип 2 – стратегическое руководство).

4. Подотчетность

Организация или учреждение должны быть подотчетны тем сторонам, которые будут затронуты ее решениями или мерами (2). Две основные группы сторон, на которых повлияют решения отвечающих за работу ИСЗ органов – это заинтересованные стороны ИСЗ (вовлеченные в процесс сбора данных, а также подготовку и использование информационно-аналитических сведений о здравоохранении) и широкая общественность. Общественность подвержена влиянию решений, принимаемых в отношении системы оказания медицинской помощи на основе информации, полученной от ИСЗ. Кроме того, в основе ИСЗ лежат регулярно собираемые данные по населению в целом, а финансируются ИСЗ, как правило, за счет государственных ресурсов. Поэтому общественность следует информировать и консультировать о том, как используются ее данные и налоговые поступления.

Обеспечение подотчетности и прозрачности играет важную роль в процессе вовлечения заинтересованных сторон, так как они повышают доверие заинтересованных сторон к процессу принятия решений, что, в свою очередь, увеличивает поддержку принимаемых решений. Подотчетность не может быть достигнута без прозрачности, которая требует свободного движения информации. В контексте ИСЗ можно выделить два вида информации: информацию о процессе (например, отчеты о стратегии ИСЗ и отчеты об оценке стратегии) и непосредственно информацию здравоохранения. К ним по возможности следует обеспечивать свободный доступ, хотя при публикации данных о здоровье необходимо учитывать некоторые ограничения, связанные с законодательством о конфиденциальности и защите данных (см. принцип 5 – справедливость).

5. Справедливость

Равенство и верховенство права – это две характеристики, отнесенные ПРООН к данному принципу (см. вставку 1). Равенство также играет важную роль в контексте ИСЗ. По выражению сэра Michael Marmot, «очень часто бывает так, что качество информации здравоохранения ниже всего там, где показатели здоровья также наименее удовлетворительны» (11). Преодоление неравенства в отношении здоровья и обеспечение наличия надлежащей информации об уязвимых и труднодоступных группах населения должны занимать приоритетные позиции в повестке дня в области ИСЗ.

Обработка данных и информации здравоохранения регулируется международным и национальным законодательством – в первую очередь относительно таких аспектов, как конфиденциальность и защита данных. При работе с ИСЗ необходимо обеспечить соблюдение действующего законодательства.

Источник: на материалах публикации Rechel et al. (8).

Руководящие принципы развития ИСЗ

Характеристики и устройство ИСЗ в той или иной стране могут значительно различаться, равно как и политические приоритеты или объем доступных ресурсов. Как следствие, национальные планы по улучшению ИСЗ чаще всего будут в значительной степени отличаться друг от друга. Тем не менее, существуют общие принципы, которые можно использовать при разработке стратегии в области ИСЗ для того, чтобы обеспечить максимальную эффективность мер по их совершенствованию (см. вставку 4). Эти руководящие принципы по развитию ИСЗ также можно применять для обеспечения эффективного управления ИСЗ. Следует отметить, что принципы надлежащего управления, применяемые в контексте ИСЗ (вставка 3), в некоторой степени дублируют принципы надлежащего развития ИСЗ во вставке 4. Это подчеркивает тот факт, что некоторые ключевые ценности ИСЗ признаются во всех организациях и публикациях.

Вставка 4. Руководящие принципы развития ИСЗ

1. Руководство и определение ответственной стороны

Процессом разработки и последующей реализации стратегии ИСЗ должны заниматься сами страны или организации, ответственные за ИСЗ. В большинстве стран основная ответственность за работу национальной ИСЗ возлагается на министерство здравоохранения (12,13).

2. Участие заинтересованных сторон и формирование консенсуса

Стратегия ИСЗ должна разрабатываться при участии заинтересованных сторон в целях обеспечения широкого консенсуса и вовлеченности последних (12,13).

3. Сосредоточенность на потребностях государств-членов

Мероприятия и меры, предусмотренные в стратегии, должны соответствовать особенностям конкретной страны и быть направленными на решение приоритетных задач этой страны или организации, включая ее подразделения (12,13).

4. Использование уже имеющихся данных и ресурсов

В основе процедуры реализации стратегии ИСЗ по возможности должны лежать существующие инициативы, системы и знания. Укрепление ИСЗ происходит не в изоляции, оно должно быть связано со схожими инициативами (особенно национальными и международными стратегиями по развитию статистики) и учитывать их опыт (12,13).

5. Устойчивость и гибкость

Меры и мероприятия, направленные на совершенствование ИСЗ, должны способствовать повышению ее устойчивости. Их цель – гарантировать способность ИСЗ удовлетворять потребности в информации как в настоящий момент, так и в будущем по мере изменения этих потребностей (12,13). Эти принципы совпадают с тремя разработанными ПРООН институциональными качествами, которые имеют важнейшее значение для обеспечения эффективного реагирования в кризисной ситуации: результативность, адаптируемость и стабильность (14).

Вставка 4. Руководящие принципы развития ИСЗ

6. Регистрация у первоначального источника

Мероприятия по укреплению ИСЗ должны быть нацелены на оптимизацию регистрации данных на том уровне, на котором они впервые формируются, чтобы тем самым способствовать росту убежденности в полноте, качестве и достоверности данных на последующих, более высоких уровнях системы здравоохранения (15).

7. Международные стандарты

Мероприятия по укреплению ИСЗ должны предусматривать внедрение и соблюдение международных стандартов данных, качества статистики и управления (15).

8. Интеграция и техническая совместимость

Эффективные ИСЗ носят комплексный характер и отличаются технической совместимостью (9,16). Таким образом, мероприятия по укреплению ИСЗ должны способствовать развитию комплексных и технически совместимых ИСЗ, то есть обеспечивающих возможности для обмена данными, их соотнесения с источниками и использования в разных дисциплинах, секторах и направлениях, а также обеспечивающие единообразие индикаторов в рамках всей ИСЗ (8). Кроме того, развитие и укрепление ИСЗ зависит не только от функционирования ключевых подразделений и учреждений, но и качества их взаимодействия друг с другом (9). Поэтому укрепление взаимодействия между заинтересованными сторонами (например, в сетевых структурах) также является важным элементом более эффективной интеграции ИСЗ.

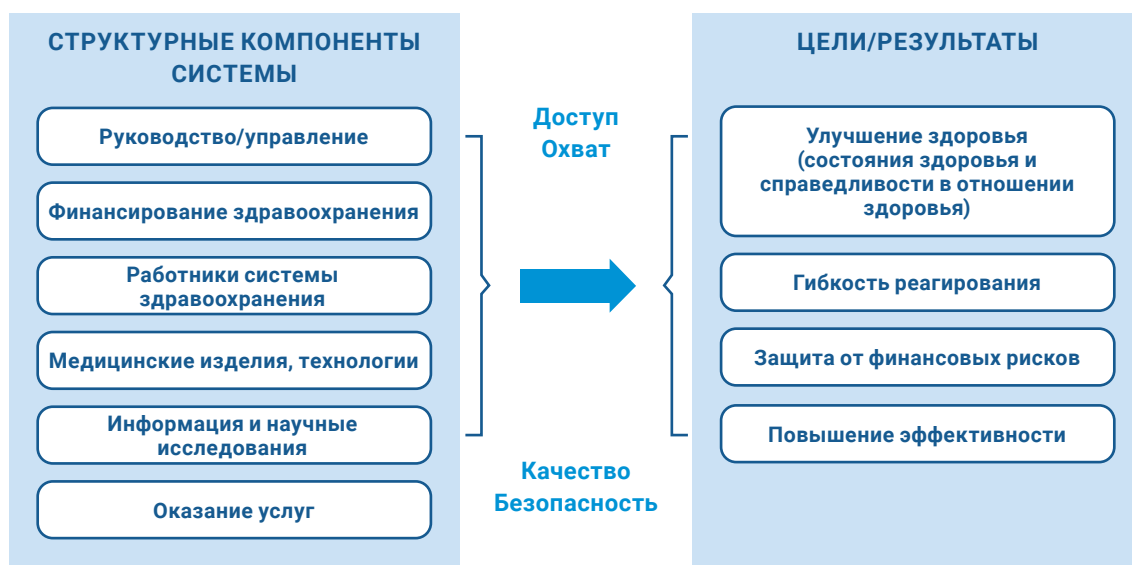
9. Цифровые решения

Плоды цифровой революции следует использовать для того, чтобы повысить уровень доступности, полноты, своевременности и качества данных, расширить возможности для их использования при принятии решений и минимизировать всяческие затраты, связанные со сбором данных (17). В то же время нужно отдавать себе отчет в том, на что технологии способны, а на что – нет, а также определить круг мер, которые необходимы для обеспечения эффективных и устойчивых цифровых решений и обучения профильных специалистов.

Важность надлежащего управления ИСЗ

ВОЗ определила пять общих мер или функций управления системой здравоохранения (6) (см. вставку 2). Одна из этих функций заключается в формировании аналитических сведений, то есть получении информации и проведении анализа в целях последующего принятия решений. За выполнение данной функции отвечает ИСЗ, поэтому ИСЗ – неотъемлемый элемент управления системой здравоохранения. Важность ИСЗ как ключевого элемента систем здравоохранения признается в принципиальной схеме системы здравоохранения ВОЗ (рис. 1). Иными словами, хорошо функционирующая ИСЗ – это такая система, которая обеспечивает получение, анализ, распространение и использование надежной и своевременной информации о детерминантах здоровья, об эффективности системы здравоохранения и состоянии здоровья. Руководство и управление должны обеспечивать наличие стратегических рамок политики, и сочетать их применение с эффективным надзором, созданием коалиций, предоставлением соответствующих положений и стимулов, а также учетом таких вопросов, как структура системы и подотчетность (18). ИСЗ обеспечивает эффективный надзор, необходимый для управления системой здравоохранения, и способствует укреплению подотчетности. Таким образом, надлежащее управление ИСЗ не только имеет важное значение для эффективного, действенного и прозрачного функционирования самой ИСЗ, но и является необходимым условием для надлежащего управления системой здравоохранения в целом.

Рис. 1. Принципиальная схема системы здравоохранения ВОЗ



Инструменты надлежащего управления ИСЗ

Оценка ИСЗ

Оценка ИСЗ – важный инструмент управления ИСЗ, поскольку она обеспечивает структурированный подход к определению областей ИСЗ, которые нуждаются в укреплении больше других. Оценка ИСЗ также можно использовать для мобилизации технической и финансовой поддержки процесса укрепления ИСЗ, для получения представления об исходной ситуации перед началом мониторинга прогресса и для повышения осведомленности о работе ИСЗ – путем информирования заинтересованных сторон о тех аспектах ИСЗ, с которыми они в меньшей степени знакомы (19). Существуют различные подходы к оценке ИСЗ, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. То, какой подход подойдет лучше всего, зависит от конкретных условий оценки, а также (среди прочего) от цели мероприятия, степени, в которой результаты предыдущих оценок применимы для улучшения ситуации, а также от имеющегося объема времени и ресурсов.

ВОЗ располагает многолетним опытом оказания поддержки государствам-членам в оценке и укреплении их ИСЗ. Например, ВОЗ разработала комплексный пакет мер и руководств, учитывающий как глобальные, так и региональные проблемы в данной области. Некоторые из них перечислены во вставке 5.

Вставка 5. Некоторые инструменты ВОЗ для оценки и укрепления ИСЗ

Оценка национальной информационной системы здравоохранения: инструмент оценки, версия 4.00 (19)

Данный инструмент был разработан бывшей Сетью измерения показателей здоровья (СИПЗ). СИПЗ стала первым глобальным партнерством в области здравоохранения, призванным укрепить системы здравоохранения в странах с низким и средним уровнем доходов путем выполнения двух ключевых требований: 1) совершенствовать всю систему информации здравоохранения, а также статистические системы, а не только механизмы сбора и учета данных о конкретных заболеваниях; 2) сконцентрировать усилия на укреплении руководства стран в области подготовки и использования информации здравоохранения. Рамочная модель СИПЗ, положенная в основу подхода к оценке ИСЗ, является хорошо известным и часто применяемым способом структурирования основных компонентов ИСЗ (рис. 2).

Рис. 2. Рамочная модель СИПЗ



Источник: Health Metrics Network, World Health Organization (19).

Индекс эффективности информационных систем здравоохранения (HISPIX) (21)

HISPIX – это суммарный индикатор, основанный на стандартизированных показателях для оценки качества данных и общей эффективности ИСЗ. Значение индекса рассчитывается на основе имеющейся в открытом доступе информации по стандартным показателям, что позволяет повысить уровень объективности и сопоставимости данных с течением времени и по разным странам.

Вспомогательный инструмент для оценки информационных систем здравоохранения, для разработки и укрепления стратегий информации здравоохранения (22)

Данный инструмент спроектирован так, чтобы обеспечить возможность учета характеристик в разной степени развитых национальных ИСЗ и соответствующих стратегий, существующих по всему Европейскому региону ВОЗ. Он основан на существующих инструментах, разработанных СИПЗ, и охватывает все этапы, связанные с разработкой стратегии информации здравоохранения, от анализа текущего состояния ИСЗ, разработки и реализации стратегии до оценки. На момент составления настоящего документа готовилось обновление инструмента.

Стандартный метод оценки информационных систем здравоохранения: IS4H-MM 1.0 (23)

Данный инструмент позволяет оценить уровень зрелости ИСЗ. Для его внедрения можно использовать различные подходы (проверка, открытие или управляемое открытие), различающиеся по степени детализации, предполагаемой цели использования и основной аудитории.

Другие организации также оказывают странам поддержку в оценке и совершенствовании ИСЗ. Примером может служить финансируемый Агентством США по международному развитию проект MEASURE Evaluation, направленный на улучшение состояния здоровья посредством улучшения качества данных. Для этого авторы проекта создали широкий спектр инструментов, в том числе онлайн-центр информационных ресурсов в области укрепления ИСЗ, включающий в себя базу данных инструментов оценки ИСЗ (20).

Показатели управления ИСЗ

Для оценки эффективности ИСЗ используются общие показатели или признаки, которым должна отвечать деятельность ИСЗ. В перечень используемых показателей, рекомендуется включать непосредственно отражающие эффективность управления ИСЗ. Примерами таких показателей являются наличие координационного механизма ИСЗ, предусматривающего участие различных заинтересованных сторон, наличие механизмов контроля качества работы ИСЗ, устойчивость и стабильность финансирования ИСЗ².

2 Данные примеры взяты из обновленного вспомогательного инструмента ВОЗ для оценки информационных систем здравоохранения, разработки и укрепления стратегий информации здравоохранения, который в настоящее время находится в стадии разработки.

В таблице 1 приведены и другие примеры показателей в области управления и руководства ИСЗ. Они демонстрируют, что, хотя оценка эффективности функционирования ИСЗ в целом является важным инструментом эффективного управления ИСЗ (поскольку она обеспечивает прочную основу для совершенствования ИСЗ), целесообразно также использовать конкретные показатели для оценки эффективности управления ИСЗ в частности, поскольку это позволяет получить четкое представление о наличии и качестве конкретных признаков.

Таблица 1. Показатели состояния ИСЗ – управление и руководство ИСЗ

Показатель	Описание
В стране действует национальная стратегия в области здравоохранения (год)	В национальной стратегии в области здравоохранения излагаются страновая концепция, страновые приоритеты, бюджет и планируемые меры по улучшению и поддержанию здоровья населения. Любые мероприятия по укреплению ИСЗ должны быть документально оформлены в национальной стратегии здравоохранения.
В стране был разработан план мониторинга и оценки (МиО) сектора здравоохранения	После разработки национальной стратегии в области здравоохранения стране необходимо принять сопутствующий план МиО. Это позволит обеспечить обратную связь по вопросам эффективности стратегического странового плана для всех основных программ борьбы с заболеваниями и систем здравоохранения. В качестве стимула для улучшения ИСЗ зачастую выступают национальные потребности в области МиО.
В стране действует политика (год)	Наличие политики, регулирующей работу национальной ИСЗ, является одним из показателей ее эффективности. Политика в области ИСЗ определяет продуманную систему принципов, которыми следует руководствоваться при принятии решений и для достижения более высоких результатов в области ИСЗ.
В стране имеется стратегический план в области ИСЗ (год)	Стратегические планы по развитию ИСЗ основываются на оценках ИСЗ, например тех, которые были разработаны на основе рамочной модели СИПЗ. В стратегических планах излагаются подходы к укреплению ИСЗ и приводится описание мер, направленных на достижение результатов, с указанием необходимых расходов.
В стране имеется набор основных показателей здоровья (год обновления)	Перечень основных показателей здоровья позволяет отслеживать прогресс. Степень доступности показателей и информации об определениях, источниках и методах сбора данных отражает эффективность и качество организации ИСЗ. Данные должны быть всеобъемлющими и охватывать все категории показателей здоровья: детерминанты, вводимые ресурсы, промежуточные и конечные результаты, а также состояние здоровья. Основной перечень показателей может быть частью плана мониторинга и оценки сектора здравоохранения.

Источник: MEASURE Evaluation (24).

Стратегии в области ИСЗ

Оценка ИСЗ позволяет получить общее представление о ее состоянии и выявить области, требующие дальнейшего развития. Стратегия в области ИСЗ должна решать три следующие задачи:

- выбор целевых ориентиров (концепция ИСЗ)
- определение мер, с помощью которых планируется достичь этих ориентиров (план совершенствования ИСЗ)
- определение способов измерить степень выполнения поставленных задач (план МиО)

Стратегии в области ИСЗ являются важным инструментом проведения тщательно проработанных и прозрачных процедур укрепления ИСЗ. *Методическое пособие для оценки информационных систем и разработки и укрепления стратегий информации здравоохранения* (как версия от 2015 г. (22), так и подготавливаемая обновленная версия) представляет собой подробное поэтапное руководство по разработке стратегии ИСЗ.

Стратегия в области ИСЗ может существовать не только в форме самостоятельного документа, но и как составная часть более комплексной стратегии в области статистики или политики в области здравоохранения. В ней должны быть закреплены способы оптимизировать доступность и обеспечить удобство использования информации здравоохранения, необходимой для мониторинга хода работы по достижению целей политики. Как правило, более масштабные стратегии в области статистики, включающие в себя разделы об информации здравоохранения, применяются чаще, чем отдельные стратегии в области ИСЗ.

У каждого подхода есть свои плюсы и минусы. Основным преимуществом интеграции стратегии в более комплексный подход в области статистики является то, что деятельность в области информации здравоохранения может быть увязана со структурами, экспертными знаниями и ресурсами, доступными в более масштабной статистической системе. Основным преимуществом включения стратегии информации здравоохранения в ту или иную политику в области здравоохранения является то, что такой подход позволяет получить весьма конкретные результаты; а они, в свою очередь, четко демонстрируют отдачу от инвестиций в ИСЗ. Недостатком таких комплексных подходов, однако, является то, что они вероятнее всего будут сосредоточены только на конкретных элементах и функциях ИСЗ, а значит, многие другие проблемные области могут остаться незамеченными. Преимущество специализированной стратегии состоит в том, что она может охватить всю ИСЗ и обеспечить сбалансированный и комплексный подход к ее укреплению.

Библиография³

1. Defining governance. In: Institute on Governance [веб-сайт]. Ottawa: Institute on Governance; 2020 (<https://iog.ca/what-is-governance/>).
2. What is good governance? Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; 2009 (<https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#>).
3. Brinkerhoff D. Accountability and health systems: overview, framework, and strategies. Bethesda, MD: The Partners for Health Reform *plus* Project; 2003 (<https://www.who.int/management/partnerships/accountability/AccountabilityHealthSystemsOverview.pdf>).
4. Brand H. Good governance for the public's health. *Eur J Public Health*. 2007;17(6):541. doi:10.1093/eurpub/ckm104.
5. Graham J, Amos B, Plumptre T. Principles for good governance in the 21st century. Ottawa: Institute on Governance; 2003 (IOG policy brief no. 15; <https://iog.ca/research-publications/publications/iog-policy-brief-no-15-principles-for-good-governance-in-the-21st-century/>).
6. Plan of action: Health systems governance for universal health coverage. Geneva: World Health Organization; 2014 (https://www.who.int/universal_health_coverage/plan_action-hsgov_uhc/en/).
7. OECD recommendation on health data governance. In: Organisation for Economic Co-operation and Development [веб-сайт]. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development; 2017 (<https://www.oecd.org/health/health-systems/health-data-governance.htm>).
8. Rechel B, Rosenkoetter N, Verschuuren M, van Oers H. Health information systems. In: Verschuuren M, van Oers H, editors. *Population health monitoring: climbing the information pyramid*. Cham: Springer; 2019 (https://doi.org/10.1007/978-3-319-76562-4_2).
9. Michelsen K, Brand H, Achterberg PW, Wilkinson JR. Повышение степени интеграции информационных систем здравоохранения: передовая практика и проблемы. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2015 г. (Сводный отчет Сети фактических данных по вопросам здоровья; <https://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/promoting-better-integration-of-health-information-systems-best-practices-and-challenges>).

³ Все ссылки приведены по состоянию на 10 февраля 2021 г.

10. Сеть измерения показателей здоровья, Всемирная организация здравоохранения. Рамочная модель и стандарты национальных информационных систем здравоохранения, второе издание. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2008 г. (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43872?locale-attribute=ru&>).
11. Европейская инициатива в области информации здравоохранения. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2015 г. (<https://www.euro.who.int/ru/data-and-evidence/european-health-information-initiative-ehii/european-health-information-initiative>).
12. Paris declaration on aid effectiveness. Paris: OECD Publishing; 2005 (https://www.oecd-ilibrary.org/development/paris-declaration-on-aid-effectiveness_9789264098084-en).
13. Performance of routine information system management (PRISM) user's kit: moving from assessment to action. Chapel Hill, NC: MEASURE Evaluation; 2018 (<https://www.measureevaluation.org/resources/publications/ms-18-142/>).
14. Governance principles, institutional capacity and quality. In: Towards human resilience: sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty. New York: United Nations Development Programme; 2011 (<https://digitallibrary.un.org/record/3828493?ln=en>).
15. Guidance for the health information systems (HIS) strategic planning process: steps, tools and templates for HIS systems design and strategic planning, version 6. Geneva: Health Metrics Network; 2009 (<https://www.measureevaluation.org/his-strengthening-resource-center/resources/GuidancefortheHealthInformationSystemsHISStrategicPlanningProcess.pdf>).
16. What are the characteristics of a strong health information system? Chapel Hill, NC: MEASURE Evaluation; 2018 (<https://www.measureevaluation.org/resources/publications/fs-18-294>).
17. Strengthening health information systems. New Delhi: Regional Office for South-East Asia; 2017 (UHC technical brief; <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259716>).
18. Everybody's business: strengthening health systems to improve health outcomes – WHO's framework for action. Geneva: World Health Organization; 2007 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43918>).
19. Health Metrics Network, World Health Organization. Assessing the national health information system: an assessment tool, version 4.00. Geneva: World Health Organization; 2008 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43932>).
20. HIS assessment tools. In: Health Information System Strengthening Resource Center [веб-сайт]. Chapel Hill, NC: MEASURE Evaluation; 2020 (<https://www.measureevaluation.org/his-strengthening-resource-center/his-tools>).
21. Monitoring the building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies. Geneva: World Health Organization; 2010 (<https://www.who.int/healthinfo/systems/monitoring/en/>).

22. Методическое пособие для оценки информационных систем и разработки и укрепления стратегий информации здравоохранения. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2015 г. (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/172761?locale-attribute=ru&>).
23. PAHO, WHO. Information systems for health standard assessment method: IS4H-MM 1.0, version 1.0. Washington DC: Pan American Health Organization; 2018 (<https://www.paho.org/ish/index.php/en/maturity-model>).
24. Indicators of the status of a health information system. In: Health Information System Strengthening Resource Center [веб-сайт]. Chapel Hill, NC: MEASURE Evaluation; 2020 (<https://www.measureevaluation.org/his-strengthening-resource-center/country-profiles/indicators-of-the-status-of-a-health-information-system>).



Всемирная организация здравоохранения

Европейское региональное бюро

Европейское региональное бюро ВОЗ

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, созданное в 1948 г., основная функция которого состоит в решении международных проблем здравоохранения и охраны здоровья населения. Европейское региональное бюро ВОЗ является одним из шести региональных бюро в различных частях земного шара, каждое из которых имеет свою собственную программу деятельности, направленную на решение конкретных проблем здравоохранения обслуживаемых ими стран.

Государства-члены

Австрия	Италия	Сербия
Азербайджан	Казахстан	Словакия
Албания	Кипр	Словения
Андорра	Кыргызстан	Соединенное Королевство
Армения	Латвия	Таджикистан
Беларусь	Литва	Туркменистан
Бельгия	Люксембург	Турция
Болгария	Мальта	Узбекистан
Босния и Герцеговина	Монако	Украина
Венгрия	Нидерланды	Финляндия
Германия	Норвегия	Франция
Греция	Польша	Хорватия
Грузия	Португалия	Черногория
Дания	Республика Молдова	Чехия
Израиль	Российская Федерация	Швейцария
Ирландия	Румыния	Швеция
Исландия	Сан-Марино	Эстония
Испания	Северная Македония	

Всемирная организация здравоохранения

Европейское региональное бюро

UN City, Marmorvej 51

DK-2100 Copenhagen Ø, Denmark

Тел.: +45 45 33 70 00;

факс: +45 45 33 70 01

Эл. адрес: eurocontact@who.int

Веб-сайт: www.euro.who.int