



Анализ административно-управленческих расходов

Доклад Генерального директора

1. В январе 2012 года Комитет Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам рассмотрел предварительные рекомендации анализа административно-управленческих расходов в ВОЗ¹ и просил представить ему окончательный доклад заблаговременно до следующего совещания в мае 2013 года². Круг ведения этого исследования был утвержден Комитетом на его Шестнадцатом совещании³.
2. Генеральный директор имеет честь препроводить доклад (см. Приложение), подготовленный внешним консультантом.

¹ Документ ЕВРВАС17/INF./2.

² См. документ EB132/43.

³ См. документ EB131/2.

**Анализ
административно-
управленческих
расходов**
Всемирная
организация
здравоохранения

Доклад

31 января 2013 года



Всемирная организация здравоохранения
Nicholas R Jeffrey
Бухгалтер-ревизор
Avenue Appia 20
1211 Geneva 27
Switzerland

Женева, 31 января 2013 года

Касательно: 2012/GMG/FNM/0001

Тема: Доклад "Анализ административно-управленческих расходов"

Уважаемый Ник,

Рады представить вам наш предварительный доклад "Анализ административно-управленческих расходов", который был подготовлен в соответствии с нашим договором от 21 сентября 2012 года. Наши услуги предоставляются в соответствии с изложенными ниже условиями.

Наши услуги выполнены в соответствии со Стандартами консультативных услуг, установленными Американским институтом дипломированных бухгалтеров (AICPA). Следовательно, мы не предоставляем заключений, заверений или иных гарантий в отношении своей работы и не выверяем представленные нам сведения и не проводим их аудит.

Данная информация подготовлена только для использования в интересах и в соответствии с клиентскими отношениями исключительно с ВОЗ. PwC ("Прайсуотерхаус Купер") отказывается от ответственности по договору и иной ответственности перед другими лицами в связи с ее использованием и, соответственно, эта информация не может использоваться никем, кроме ВОЗ.

Благодарим за возможность оказать вам содействие в этом деле.

Искренне Ваш,

Sebastian di Paola
Sebastian.di.paola@ch.pwc.com
T: +41 79 596 7211

Antoine Berthaut
a.berthaut@ch.pwc.com
+41 79 820 68 42

Резюме

На своей специальной сессии по вопросам реформы, состоявшейся в ноябре 2011 года, Исполнительный комитет ВОЗ предложил Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ) поручить провести детальный анализ фактических административно-управленческих расходов (АУР) ВОЗ и подготовить рекомендации относительно порядка финансирования этих расходов¹. По итогам проведенных конкурсных торгов была выбрана аудиторская фирма PwC ("Прайсуотерхаус Купер"), которой было поручено проанализировать АУР ВОЗ, определить новые варианты финансирования для возмещения этих расходов и разработать действенную "дорожную карту" возможной реализации выбранного варианта. В настоящем резюме освещаются основные выводы проведенного исследования.

Сфера и задачи этого исследования, утвержденные КПБАВ на его шестнадцатом заседании², были уточнены на начальном этапе выполнения задания. Основной задачей исследования было **определить административно-управленческие расходы и оценить различные варианты финансирования этих расходов через устойчивые механизмы в ходе следующего бюджетного цикла при одновременном совершенствовании системы планирования расходов, контроля над их уровнем и представления соответствующей отчетности.**

С этой целью перед авторами исследования были также поставлены следующие задачи:

- определить виды осуществляемой в ВОЗ административно-управленческой деятельности и совокупные расходы на административно-управленческую деятельность в рамках всей Организации;
- определить факторы расходов на административно-управленческие функции и структуру АУР;
- провести анализ работы существующих механизмов финансирования АУР и их способность обеспечивать возмещение таких расходов;
- оценить чистый результат деятельности действующих на базе ВОЗ партнерств и структур (то есть выяснить вопрос о том, субсидирует ли их ВОЗ);
- разработать критерии оценки и отбора наиболее эффективного подхода, который следует принять;
- рассмотреть возможные подходы к возмещению расходов и провести их испытание путем моделирования по конкретным сценариям;
- обеспечить поддержку прозрачной системы информирования и отчетности по распределению расходов;
- оценить последствия предлагаемых механизмов возмещения для составления бюджета;
- определить улучшения, которые необходимо внести в систему бухгалтерского учета, в процедуры, данные и технологии; и
- разработать соответствующую "дорожную карту" реализации.

Для решения указанных выше задач **был принят структурированный и системный подход** к проведению данного исследования. Во-первых, была проведена оценка существующего положения, охватывающая как АУР, так и финансирование этих расходов. Эта оценка проводилась на основе подробного анализа данных за период с января 2010 года по октябрь 2012 года. Необходимые для проведения такого анализа данные были получены из системы бухгалтерского учета "Глобальная система управления" (ГСУ), что свидетельствует о важности создания систем, которые могут обеспечить прозрачность и содействуют принятию решений на основе всей имеющейся информации. Во-вторых, была проведена оценка четырех потенциальных вариантов финансирования административно-

¹ См. документ EBSS/2/2, пункт 136; краткий отчет о четвертом заседании, содержащийся в документе EBSS/2011/REC/1; и решение по управленческим реформам, принятое Исполнительным комитетом на его специальной сессии по вопросам проведения реформы, EBSS2(3), 1(b) финансирование Организации.

² См. документ EB131/2.

управленческих функций. Эта оценка базировалась на обзоре тенденций и видов практики, сложившихся в других организациях системы Организации Объединенных Наций и международных организациях, и проводилась при соблюдении заранее определенных руководящих принципов. В-третьих, были разработаны соответствующие рекомендации и "дорожная карта" реализации на высоком уровне.

Руководящий комитет ВОЗ в составе представителей штаб-квартиры и региональных бюро следил за ходом работы и давал соответствующие указания на всех этапах проведения исследования. В целях подтверждения выводов, сбора откликов и представления результатов были организованы специальные совещания с региональными бюро и департаментами штаб-квартиры. Резюме основных выводов исследования приводится ниже.

ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ

Анализ административно-управленческих расходов

Для анализа расходов за финансовый период 2010–2011 годов в рамках исследования была создана система их классификации. В данной системе проводится различие между основными функциями управления и функциями административной поддержки. В процессе исследования сначала были проанализированы совокупные административно-управленческие расходы на уровне Организации, а затем акцент был перенесен на стратегические цели 12 и 13. Косвенные АУР ВОЗ осуществляются в основном в рамках стратегических целей 12 и 13, называемых "стимулирующие стратегические цели", а технические программы финансируются в рамках стратегических целей 1–11.

По приведенным в исследовании оценкам, **прямые и косвенные АУР** за финансовый период 2010–2011 годов **составили 31–33% от совокупных расходов ВОЗ**, из которых 17% связаны со стратегическими целями 12 и 13. Существенная доля АУР приходится на **служебные поездки и связанные с ними управленческие функции, на которые приходится 6,5% от совокупных расходов ВОЗ и 20% от административно-управленческих расходов**. Около половины этих расходов связаны со служебными поездками представителей государств-членов и сторонних экспертов в рамках технической работы Организации и, таким образом, могут рассматриваться как неадминистративные, в результате чего общая сумма всех административно-управленческих расходов сокращается приблизительно до 30% совокупных расходов ВОЗ.

Был проведен анализ распределения расходов по всем стратегическим целям, позволивший определить совокупные общеорганизационные расходы в 2010–2011 годах по следующим позициям:

- информационно-коммуникационные технологии – 116 млн. долл. США;
- материально-техническая база – 95 млн. долл. США; и
- безопасность – 33 млн. долл. США.

В 2010–2011 годах расходы ВОЗ в рамках стратегических целей 12 и 13 составили порядка 812 млн. долл. США, включая расходы в виде сборов с занимаемых должностей. Эти расходы подразделяются на следующие категории:

- 41% (331 млн. долл. США) – расходы на основные управленческие функции высшего руководства ВОЗ, страновых бюро и руководящих органов, а также юридические и надзорные функции;
- 12% (94 млн. долл. США) – расходы на информационно-коммуникационные технологии;
- 10% (82 млн. долл. США) – расходы на планирование, формирование бюджета и финансовые функции; и
- остальные 37% (304 млн. долл. США) – расходы на материально-техническую базу (10%), кадровые ресурсы (7%), закупки и служебные поездки (7%), управление системой информации и базой знаний (5%), общее обслуживание (4%) и расходы Регионального бюро для стран Америки (6%), которые проанализировать не удалось, поскольку это Региональное бюро не входит в Глобальную систему управления.

Данное исследование позволило также произвести разбивку расходов в рамках стратегических целей 12 и 13 между местами нахождения структур ВОЗ:

- 42% (344 млн. долл. США) – штаб-квартира, хотя сложно провести различие между расходами штаб-квартиры, которые относятся к деятельности, осуществляемой в Женеве, и расходами, которые относятся к деятельности на глобальном уровне;
- 20% (166 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Африки;
- 8% (68 млн. долл. США) – Европейское региональное бюро;
- 8% (64 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Восточного Средиземноморья;
- 6% (51 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Юго-Восточной Азии;
- 6% (51 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Западной части Тихого океана;

- 5% (45 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Америки; и
- 3% (23 млн. долл. США) – расходы городка Глобального центра обслуживания в Куала-Лумпуре, включая расходы на персонал Центра и на сотрудников, работающих в области информационных технологий и телекоммуникаций за пределами страны.

Факторы административно-управленческих расходов

Исследование позволило выявить следующие элементы, которые влияют на масштабы и структуру АУР ВОЗ.

- **Широкое географическое присутствие** ВОЗ оказывает определенное воздействие на затраты на заработную плату сотрудников штаб-квартиры и на затраты, связанные с обеспечением безопасности и системой телекоммуникаций в странах с высокой степенью риска с точки зрения безопасности.
- **Численность персонала** влияет на накладные расходы, связанные с управлением материально-технической базой, информационно-коммуникационным оборудованием и кадровыми ресурсами. Уровень заработной платы определяется Положениями о персонале и политикой ВОЗ в соответствии с принятой в рамках общей системы Организации Объединенных Наций шкалой окладов и выплат, на которую руководство ВОЗ может оказывать лишь весьма ограниченное влияние.
- **Характер работы** – такой, как публикация документов с изложением глобальной или региональной политики, развитие системы медико-санитарной статистики или укрепление национального потенциала в области координации, мониторинга и оценки деятельности – оказывает определенное воздействие на виды и масштабы требуемой административно-управленческой поддержки.
- Глобальные и региональные **механизмы управления** ВОЗ и использование в работе Организации шести официальных языков оказывают соответствующее воздействие на расходы, связанные с письменным и синхронным переводом и организацией конференций и других мероприятий. Они также влияют на путевые расходы, поскольку ВОЗ возмещает расходы, связанные с участием некоторых государств-членов в работе совещаний руководящих органов и других совещаний.
- Двойственная **модель финансирования** ВОЗ и разнообразие типов доноров также оказывают воздействие на АУР. Этот аспект более подробно рассмотрен ниже.

Воздействие добровольных взносов в ресурсы ВОЗ на административно-управленческие функции

ВОЗ финансируется за счет сочетания обязательных и добровольных взносов. Обязательные взносы выплачиваются государствами-членами и не имеют целевого назначения. Добровольные взносы поступают со стороны различных доноров и, как правило, выделяются на конкретные технические программы. Анализ структуры бюджета за период с 1980 по 2013 год показывает, что объем добровольных взносов за этот период существенно возрос. Если в 1980-е годы на добровольные взносы приходилось приблизительно 50% от общего объема финансирования, то в течение двухгодичного периода 2012–2013 годов эта доля возросла до 78%.

Увеличение доли добровольного финансирования в сочетании с увеличением объема финансовых средств, поступающих по линии других учреждений Организации Объединенных Наций и многосторонних организаций, имеет для АУР серьезные последствия, которые в итоге **привели к возникновению структурного разрыва в финансировании административно-управленческих расходов**, который в настоящее время покрывается за счет обязательных взносов. Были выявлены следующие последствия этой тенденции.

- ВОЗ вынуждена оказывать административно-управленческую поддержку все большему числу программ, которые финансируются за счет добровольных взносов.

- Лица, выполняющие административно-управленческие функции, должны обосновывать вспомогательные расходы перед донорами.
- Руководство деятельностью действующих на базе ВОЗ структур и деятельностью, финансируемой за счет добровольных взносов, приводит к повышению специфических накладных расходов, например в связи с необходимостью привлечения дополнительных сотрудников для мобилизации ресурсов и обслуживания программного модуля учета грантов в Глобальной системе управления.
- Ставки сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам, которые устанавливаются ВОЗ по согласованию с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими многосторонними организациями (например, с Европейской комиссией), обычно ниже стандартной нормы, которая установлена на уровне 13%.

Механизмы финансирования административно-управленческих функций

В настоящее время АУР ВОЗ покрываются непосредственно техническими подразделениями, финансируются за счет обязательных или основных добровольных взносов или возмещаются опосредованно из средств технических программ. Опосредованное возмещение этих расходов производится в настоящее время с помощью следующих трех механизмов.

- **Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам (СВРП)** представляет собой определенную процентную долю, взимаемую с программ, которые финансируются за счет взносов и некоторых действующих на базе ВОЗ структур. Полученные от сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам средства зачисляются в отдельный фонд, используемый только для финансирования административно-управленческих функций. В 2010–2011 годах за счет этого взноса финансировалось 22% АУР в рамках стратегических целей 12 и 13. Повышение доли средств, предоставляемых другими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, такими как Европейская комиссия, приводит к постепенному снижению фактических ставок сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам, которые взимает ВОЗ. Для трети программ, на которые приходится 60% добровольных взносов, эта ставка составляет 7% или меньше. Как следствие, фактическая ставка сборов с добровольных взносов в 2010–2011 годах составила 6,7%, а в период с января по октябрь 2012 года – 7,1%.
- **Сбор с занимаемых должностей (СЗД)**, применяемый с января 2010 года, представляет собой надбавку на расходы на заработную плату в размере 8,5%. Сбор с занимаемых должностей взимается с зарплаты всех сотрудников независимо от того, финансируется программа, в которой работает данный сотрудник, за счет обязательных или добровольных взносов. Сумма средств, которая поступает за счет этого сбора, составляет 12% от объема средств на стратегические цели 12 и 13, что представляет собой приблизительно половину суммы, получаемой за счет сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам. Основой механизма сбора с занимаемых должностей является заработная плата сотрудников, которая представляет собой один из основных факторов расходов Организации. В таком его качестве перекрестное субсидирование ограничено. Исследование показало, что хотя принцип возмещения расходов на основе штатной численности персонала в качестве одного из факторов расходов вполне обоснован и справедлив применительно ко всем сторонам, все же этот механизм нуждается в уточнении для обеспечения и в будущем его устойчивости, прозрачности и справедливого характера.
- Размер сборов, взимаемых с действующих на базе ВОЗ партнерств, может быть обсужден в рамках **соглашения об административном обслуживании (САО) или иных специальных соглашений**, если с этих партнерств не взимаются сборы на покрытие вспомогательных расходов по программам. В течение финансового периода 2010–2011 годов ВОЗ получила в рамках таких соглашений 12,8 млн. долл. США. Анализ существующих соглашений об административном обслуживании и дополнительных соглашений выявил отсутствие согласованности в их применении, отсутствие четкости в отношении ожидаемых поступлений и подотчетности, обусловленной этими соглашениями, а также отсутствие понимания того, какие вспомогательные услуги финансируются за счет сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, сбора с занимаемых должностей и сбора по линии соглашения об административном обслуживании.

Проблема перекрестного субсидирования

Государства-члены регулярно просят уточнить вопрос, касающийся существования и масштабов перекрестного субсидирования. Перекрестное субсидирование предполагает использование обязательных взносов для финансирования части расходов, понесенных по программам, которые финансируются за счет добровольных взносов или за счет средств партнерств, действующих на базе ВОЗ. Эта мера направлена на компенсацию низкого уровня возмещения АУР.

В ходе исследования были сопоставлены относительные доли обязательных и добровольных взносов в финансировании деятельности в рамках технических и стимулирующих стратегических целей. В результате было выявлено, что **за счет обязательных взносов финансируется 13% технических программ и 61% программ в рамках стимулирующих стратегических целей.** Финансирование осуществляется непосредственно либо косвенно за счет сбора с занимаемых должностей, взимаемого на основе штатной численности сотрудников, занятых в деятельности, финансируемой за счет обязательных взносов. Это расхождение сопоставимо с расхождением, выявленным по итогам анализа практики возмещения расходов в рамках ПРООН, который был проведен в 2007 году Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства (DFID). Даже если предположить, что большинство управленческих расходов в рамках стратегической цели 12 не связано с поддержкой деятельности, финансируемой за счет добровольных взносов, и сконцентрироваться только на стратегической цели 13, то и в этом случае доля обязательных взносов в финансировании административных расходов будет составлять 54% и только 17% – в совокупном финансировании технических стратегических целей 1–11 и стратегической цели 12. Таким образом, исследование позволило сделать вывод **о высоком уровне перекрестного субсидирования в настоящее время.**

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВАРИАНТАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

В целях определения надлежащих и реалистичных механизмов финансирования были разработаны следующие руководящие принципы:

- в той степени, в которой это обоснованно, справедливо и реалистично, АУР следует относить к категории прямых расходов;
- финансирование АУР за счет обязательных, добровольных взносов и за счет структур и партнерств, действующих на базе ВОЗ, следует должным образом согласовать и упорядочить;
- следует найти нужный баланс между упрощением работы этих механизмов и их прозрачностью;
- следует предусмотреть соответствующую систему стимулирования доноров и Организации, например, посредством адаптирования ставок; а также эти механизмы должны включать компонент амортизации капитала.

С учетом этого авторы исследования определили и проанализировали четыре варианта финансирования АУР.

Вариант А предусматривает возмещение всех АУР посредством использования одного единственного механизма – сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам, которые должны взиматься с программ, финансируемых как за счет обязательных, так и добровольных взносов и за счет средств партнерств, действующих на базе ВОЗ. Этот вариант прост, соответствует бизнес-модели, принятой в ВОЗ, в которой добровольные взносы составляют более 75% финансирования, и позволяет эффективно устранить практику перекрестного субсидирования. Однако исходя из данных за финансовый период 2010–2011 годов, такой вариант предполагает необходимость установления в рамках ВОЗ фактической средней ставки сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам на уровне 21%. Таким образом, авторы **исследования не рекомендуют этот вариант, поскольку его использование может привести к нереальному повышению ставки сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, что может серьезно подорвать возможности ВОЗ по привлечению добровольного финансирования.** Помимо этого, использование сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам в качестве единственного механизма несправедливо по отношению к программам с небольшим числом сотрудников и высоким уровнем финансирования.

Вариант В использует механизм варианта А плюс сбор с заработной платы на покрытие накладных расходов. Исходя из данных за финансовый период 2010–2011 годов, такой вариант потребует установления в рамках ВОЗ фактической ставки сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам в среднем на уровне 17% плюс дополнительный сбор в размере 11% со всех расходов на заработную плату. Этот вариант обладает всеми преимуществами варианта А и носит более справедливый характер для ВОЗ и доноров. Тем не менее, он предусматривает существенное повышение сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, что может оказаться для доноров неприемлемым. Кроме того, этот вариант предполагает необходимость проведения четкого различия между АУР, которые должны покрываться за счет сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, с одной стороны, и теми, которые должны покрываться за счет сбора на покрытие накладных расходов – с другой. **Авторы исследования считают этот вариант жизнеспособным только тогда и постольку, когда и поскольку государства-члены/доноры смогут и будут готовы его поддержать.**

Вариант С использует механизм варианта А и предусматривает наличие каталога услуг с указанием удельных издержек. В этом случае расходы возмещаются в зависимости от уровня потребления. Исходя из данных за финансовый период 2010–2011 годов, такой вариант потребует установления в рамках ВОЗ фактической средней ставки сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам на уровне 17%, а возвратное покрытие удельных издержек будет составлять 4% от расходов на технические программы. Этот вариант справедлив, прозрачен и может стимулировать повышение эффективности. **Однако авторы исследования не рекомендуют этот вариант, поскольку: 1) его сложно реализовать и поддерживать на практике; и 2) он применим только к относительно небольшому спектру расходов.**

Вариант D предусматривает финансирование деятельности, которая относится к категории основных управленческих функций, за счет прямых обязательных взносов. В этом случае другие административные расходы возмещаются за счет сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам и сбора на покрытие накладных расходов аналогично варианту В. Исходя из данных за финансовый период 2010–2011 годов, такой вариант позволит обеспечить 43% финансирования программ в рамках стратегических целей 12 и 13 за счет прямых обязательных взносов, фактической ставки сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам в среднем на уровне 7% плюс сбор с заработной платы на покрытие накладных расходов в размере 11%. Этот вариант устойчив и может использоваться в любых масштабах, поскольку он отражает основные факторы расходов ВОЗ. Он также дает ВОЗ возможность поддерживать конкурентоспособный уровень сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам и использовать преимущества уже действующих механизмов. Кроме того, этот вариант соответствует классификации расходов, разработанной Комитетом высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам управления, и практике, сложившейся в ПРООН. **Таким образом, авторами исследования рекомендуется осуществление варианта D.** Вместе с тем этому варианту присущ ряд недостатков, в частности его сложность и необходимость усилий по изменению практики управления, которые необходимо учесть, чтобы такой вариант был принят.

Рекомендации

Приведенные в исследовании основные рекомендации касаются необходимости осуществления следующих мер:

- разработка, осуществление и обеспечение соблюдения политики категоризации расходов;
- согласование программы и бюджета на 2014/15 год с выделенными категориями;
- обеспечение четкого отражения в категории 6 – корпоративные услуги и стимулирующие функции – совокупных косвенных АУР;
- укрепление функций обеспечения качества данных и соответствия;
- ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования;
- упорядочение и учет предоставления продуктов и услуг партнерствам;
- обновление структуры данных;
- укрепление функций анализа данных и контроля;
- повышение уровня осведомленности административного персонала и персонала вспомогательного обслуживания по программам о том, как следует производить категоризацию расходов и почему это важно; и
- окончательная доработка операционной модели АУР с целью обеспечения соответствия потребностям бизнеса и эффективности затрат.

Разработка подробной "дорожной карты" реализации указанных рекомендаций и предпочтительного варианта финансирования невозможна в отрыве от осуществления более широких планов реформирования ВОЗ. В приведенной ниже схеме представлена возможная последовательность действий по осуществлению рекомендаций авторов исследования. Она строится на предположении, что решение по будущей модели финансирования АУР будет принято Всемирной ассамблеей здравоохранения в мае 2013 года.

Отнюдь не рассматривая этот план реализации как окончательный вариант, авторы призывают ВОЗ адаптировать эту "дорожную карту" и объединить ее с "дорожной картой" более широких реформ.

	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Организация	<ul style="list-style-type: none"> Определение направлений и руководящих принципов Скорейшее придание процессу импульса за счет получения краткосрочных результатов 	<ul style="list-style-type: none"> Обеспечение достижения целевого показателя Системные изменения Комплексное бюджетирование и планирование 		<ul style="list-style-type: none"> Окончательная доработка Акцент на эффективное использование средств 	
Процесс	<ul style="list-style-type: none"> Ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования Окончательная доработка операционной модели АУР Укрепление функций обеспечения качества данных и соответствия 	<ul style="list-style-type: none"> Укрепление функций анализа данных и контроля 			
Информация	<ul style="list-style-type: none"> Окончательная доработка документа "Анализ АУР" Определение, осуществление и обеспечение соблюдения политики категоризации расходов Упорядочение и учет предоставления продуктов и услуг партнерам 				
Технология	<ul style="list-style-type: none"> Согласование программы и бюджета на 2014/15 год с выделенными категориями Обеспечение четкого отражения в категории 6 – корпоративные услуги и вспомогательные функции – совокупных косвенных административно-управленческих расходов Совершенствование аналитической отчетности 				
Кадры	<ul style="list-style-type: none"> Изменение данных (сегмент стратегии) Изменение данных (виды продуктов) Изменение данных (сегменты учета) Изменение данных (операции по электронным ссудным счетам) 				
Кадровые ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> Повышение уровня осведомленности административного персонала и персонала вспомогательного обслуживания по программам 				

Содержание

Резюме	3
1. Введение	14
1.1. История вопроса	14
1.2. Цель исследования	16
1.3. Структура документа	17
2. Методология	18
2.1. Общий подход	18
2.2. Подход к оценке текущего положения дел	19
2.2.1. Оценка структуры ВОЗ, сбор данных и подтверждение объема и задач исследования	19
2.2.2. Анализ структуры административно-управленческих расходов ВОЗ	19
2.2.3. Анализ механизмов финансирования и возмещения расходов	21
2.2.4. Анализ партнерств, действующих на базе ВОЗ	21
2.3. Подход к оценке вариантов и этап выработки стратегии	22
2.4. Ограничения	23
3. Оценка текущего положения дел	24
3.1. Представление о бизнес-модели ВОЗ	24
3.1.1. Общая характеристика роли и организационной структуры ВОЗ	24
3.1.2. Основные факторы административно-управленческих расходов ВОЗ	25
3.2. Анализ административно-управленческих расходов	27
3.2.1. Рабочее определение административно-управленческих расходов	27
3.2.2. Анализ административно-управленческих расходов на уровне ВОЗ в целом	28
3.2.3. Структура административно-управленческих расходов в рамках СЦ 12–13	34
3.2.4. Партнерства, действующие на базе ВОЗ	40
3.3. Действующая модель финансирования ВОЗ	42
3.3.1. Модель финансирования ВОЗ	42
3.3.2. Динамика изменения и воздействие модели финансирования ВОЗ на АУР	43
3.3.3. Механизмы финансирования АУР	46
3.3.4. Подробный анализ механизмов возмещения косвенных расходов ВОЗ	47
3.3.5. Проблема перекрестного субсидирования	54
3.4. Выводы	56
3.4.1. Сводный анализ ССВУ	56
3.4.2. Основные направления в разработке будущей модели финансирования	57

4. Анализ вариантов финансирования	58
4.1. Тенденции, требования и ожидания государств-членов	58
4.2. Критерии оценки	61
4.3. Определение варианта	63
4.3.1. Параметры	63
4.3.2. Допущения и руководящие принципы	66
4.4. Варианты финансирования и их анализ	68
4.4.1. Вариант А: применение ставки СВРП в целях возмещения всех расходов	68
4.4.2. Вариант В: вариант А плюс механизм распределения косвенных расходов	72
4.4.3. Вариант С: вариант А плюс распределение удельных затрат	76
4.4.4. Вариант D: вариант В плюс финансирование основных административно-управленческих функций за счет обязательных взносов	80
4.5. Рекомендуемый вариант	85
5. Рекомендации и "дорожная карта"	87
5.1. Основные рекомендации	87
5.1.1. Разработка, осуществление и введение в действие политики категоризации расходов (процессы и меры политики)	88
5.1.2. Согласование программы и бюджета на основе определенных категорий (процессы и меры политики)	89
5.1.3. Обеспечение того, чтобы в категории 6 "корпоративные и стимулирующие функции" была четко представлена совокупная сумма косвенных АУР (отчеты и аналитика, процессы и меры политики)	89
5.1.4. Укрепление функций обеспечения качества данных и соблюдения требований (система управления)	90
5.1.5. Ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования (сети и взаимосвязи)	90
5.1.6. Включение в основную деятельность и учет продуктов и услуг, предоставляемых партнерствам (процессы и меры политики)	91
5.1.7. Обновление структуры данных (данные)	92
5.1.8. Укрепление функции анализа данных и контроля (отчетность и аналитика, организационная структура)	93
5.1.9. Повышение осведомленности сотрудников, осуществляющих административную поддержку и поддержку программ, о методах надлежащего распределения расходов по категориям и о важности этого процесса (компетенции)	94
5.1.10. Окончательная доработка операционной модели финансирования административно-управленческих расходов (организационная структура)	94
5.2. "Дорожная карта" реализации	95

1. Введение

1.1. История вопроса

Споры о возмещении расходов по внебюджетным программам ведутся в организациях системы Организации Объединенных Наций по меньшей мере с 1973 года, когда в исследовании ПРООН по оценке затрат была заложена основа для практики возмещения расходов в рамках организаций Организации Объединенных Наций. Авторам известно не менее пяти исследований по вопросам возмещения расходов, организованных в последние годы донорами, учреждениями Организации Объединенных Наций и Объединенной инспекционной группой (ОИГ) Организации Объединенных Наций.

Со временем доноры стали все чаще выделять финансирование на определенные цели и вносить средства в добровольные программы, которые не предусмотрены регулярным или "обязательным" бюджетом. В результате это привело к относительному застою в объеме обязательных взносов (ОВ) и существенному увеличению добровольного финансирования.

Это явление (иногда его называют "двусторонизация многосторонности") оказало значительное воздействие на административно-управленческие расходы и способы их финансирования.

- Программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, такие как ВОЗ, оказывают поддержку все возрастающему числу программ, создающих дополнительные накладные административно-управленческие расходы (например, инвестирование в системы управления грантами в целях удовлетворения все более строгих требований доноров к отчетности или привлечение сотрудников по мобилизации ресурсов).
- В условиях нарастающих во всем мире требований по обеспечению эффективности затрат в государственном и некоммерческом секторах доноры настаивают на снижении ставок возмещения расходов с целью повышения экономической эффективности программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Помимо этого, для оценки уровня эффективности вложений, которые они могут предоставить, доноры склонны брать в качестве контрольного показателя ставки сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам (СВРП), которые применяют различные организации, конкурирующие за получение средств.
- Стараясь сохранить конкурентоспособность, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций стремятся использовать сводимые воедино ставки сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам (обычно сводя их к 7%), несмотря на значительные различия в факторах расходов в их деятельности.

В ряде случаев это приводило к тому, что сборы на покрытие вспомогательных расходов по программам не покрывали полностью затраты на поддержку программ, финансируемых на добровольных началах. Это может неблагоприятно повлиять на способность организации предоставлять услуги. Кроме того, при этом нередко утрачивается четкость разграничения этих расходов. Для покрытия недостатка финансирования административно-управленческих расходов (АУР) нередко используются основные средства, а все большая доля нецелевых средств направляется на финансирование административных расходов. В результате программами и учреждениями Организации Объединенных Наций стали использоваться неясные, а иногда неоправданные методы учета расходов.

ВОЗ не стала исключением.

В условиях продолжающейся реформы ВОЗ государства-члены в рамках Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ) Исполнительного комитета ВОЗ приняли решение о необходимости проведения независимого внешнего обзора административно-управленческих расходов ВОЗ и имеющихся вариантов финансирования этих расходов через устойчивые механизмы в ходе следующего бюджетного цикла.

По итогам проведенных конкурсных торгов была выбрана аудиторская фирма PwC ("Прайсуотерхаус Купер"), которой было поручено подтвердить и проанализировать масштабы, размер и характер АУР, определить и оценить новые варианты финансирования для возмещения АУР и разработать действенную "дорожную карту" реализации нового подхода. Настоящий доклад представляет собой основной итог этого исследования. К нему прилагается презентация резюме доклада в программе PowerPoint, которая была представлена КПБАВ 18 января 2013 года.

1.2. Цель исследования

Цель исследования состояла в определении административно-управленческих расходов ВОЗ и способов их финансирования через устойчивые механизмы возмещения расходов в ходе следующего бюджетного цикла при одновременном совершенствовании системы составления бюджета, контроля над уровнем расходов и представления соответствующей отчетности.

Указанная задача была подразделена на ряд конкретных вопросов, касающихся в первую очередь необходимости обеспечения **прозрачности АУР**.

- Какое определение административно-управленческой деятельности принято в ВОЗ?
- Какую сумму составляют совокупные АУР в масштабах всей организации?
- Что включается в эти АУР?
- Как эти расходы делятся между стимулирующими стратегическими целями 12–13 и техническими/существенными стратегическими целями (описание стратегических целей ВОЗ приводится в разделе 3.1.1)?
- Что является специфическими факторами расходов ВОЗ?
- Покрывает ли эти расходы текущее финансирование АУР?
- Пригодны ли для этой цели ныне действующие механизмы финансирования АУР?
- Каков чистый результат деятельности действующих на базе ВОЗ партнерств и структур (то есть субсидирует ли ВОЗ административно-управленческие расходы таких структур)?

Был определен второй комплекс вопросов, касающихся **устойчивого финансирования АУР**.

- Какие иные возможные подходы к возмещению расходов можно было бы применять?
- Какие критерии следует применять при оценке этих подходов и выборе наиболее эффективного из них?
- Какие последствия будет иметь реализация каждого варианта в неблагоприятных условиях (например, исходя из разных сценариев)?
- Каков наиболее эффективный путь получения возмещения расходов от государств-членов, доноров и партнерств, действующих на базе ВОЗ?
- Каким образом может ВОЗ обеспечить прозрачность сообщений и отчетности о распределении расходов?
- Как ВОЗ лучше отчитываться по странам с высоким уровнем расходов на обслуживание?
- Какие последствия предлагаемые механизмы возмещения будут иметь для составления бюджета?
- Какие улучшения необходимо внести в систему бухгалтерского учета, процессов, данных и технологий?
- Что будет представлять собой "дорожная карта" реализации?

Ответы на эти вопросы обеспечат ВОЗ первоначальный требуемый уровень прозрачности и концептуальную базу для:

- **принятия решений относительно будущей модели финансирования АУР;**
- **постоянной оптимизации основы для расчета АУР и повышения их эффективности в соответствии с ожиданиями Организации и доноров.**

1.3. Структура документа

В ходе проведения исследования результаты аналитической работы регулярно представлялись и обсуждались с Руководящим комитетом ВОЗ. Благодаря этому авторы имели возможность подтвердить свои выводы, уточнить наблюдения и получить одобрение варианта, в итоге рекомендованного для финансирования АУР в будущем.

В настоящем документе сведены воедино результаты этого анализа.

Документ построен следующим образом.

- **В разделе 2 "Методология"** дается общая характеристика проделанной работы с точки зрения использованного подхода, допущений и ограничений. Он содержит полезную информацию, которая дает представление о характере исследования.
- **В разделе 3 "Оценка текущего положения дел"** содержится общая характеристика ныне действующей модели финансирования АУР и подробный анализ затрат на основе фактических расходов. В этом разделе также анализируются сильные и слабые стороны действующей модели, которые необходимо учитывать при разработке будущей модели финансирования.
- **В разделе 4 "Анализ вариантов финансирования"** представлены возможные альтернативные варианты финансирования административно-управленческих расходов ВОЗ с акцентом на четыре конкретных варианта, которые рассматриваются подробно. Эта оценка служит основой рекомендуемой модели финансирования.
- **В разделе 5 "Рекомендации и дорожная карта"** рассматриваются изменения, которые необходимо осуществить на уровне стратегии, структуры, процедур, кадров, технологий и данных для совершенствования планирования, формирования бюджета, контроля за расходами и отчетности о АУР, а также для своевременной реализации рекомендуемой модели.

Дополнительные приложения, электронные таблицы и базы данных предоставлялись в ВОЗ отдельно.

Была подготовлена также отдельная презентация резюме доклада в программе PowerPoint для сведения государств-членов.

2. Методология

В настоящем разделе описывается методология, использованная при проведении данного исследования.

2.1. Общий подход

Авторы разработали специальный подход исходя из требований к исследованию.

- На этапе "Оценка" внимание уделялось в первую очередь сбору, интерпретации и анализу информации об административно-управленческих расходах ВОЗ и их финансировании на основе данных за прошлые периоды, полученных из системы бухгалтерского учета "Глобальная система управления" (ГСУ).
- На этапе "Выработка стратегии" разрабатывались варианты модели финансирования и схем сотрудничества. На этом этапе также рассматривались улучшения, которые необходимо внести в процессы формирования бюджета, контроля за расходами и отчетности, а также "дорожная карта" реализации на высоком уровне.

В нижеследующей диаграмме более подробно представлен этот подход, а также график проведения исследования с сентября по декабрь 2012 года.



В связи с возникшими проблемами в отношении качества данных (см. ниже раздел 2.2.2) оценка и подтверждение анализа текущей базы расходов продолжались на протяжении ноября и декабря 2012 года.

2.2. Подход к оценке текущего положения дел

На этапе "Оценка" были проанализированы текущая структура расходов ВОЗ, модель финансирования и механизмы возмещения расходов. В нижеследующих разделах рассматриваются наиболее существенные элементы этого подхода.

2.2.1. Оценка структуры ВОЗ, сбор данных и подтверждение объема и задач исследования

В первую очередь была проведена оценка структуры ВОЗ посредством интервью с сотрудниками и анализа документов руководящих органов ВОЗ, в том числе бюджетов, годовых отчетов и оценок ВОЗ донорами (например, DFID Соединенного Королевства). В результате Руководящим комитетом данного проекта ВОЗ были сформулированы и утверждены задачи и основные вопросы исследования, изложенные выше в разделе 1.2.

2.2.2. Анализ структуры административно-управленческих расходов ВОЗ

АУР присутствуют прежде всего в стратегических целях 12–13 (см. характеристику стратегических целей ВОЗ в разделе 3.1.1). Однако некоторые прямые АУР присутствуют и в технических подразделениях. Для рассмотрения механизмов возмещения АУР и получения полной картины при проведении подробного анализа расходов необходимо было выявить АУР по всем стратегическим целям с 1 по 13.

При анализе расходов в центре внимания находились следующие вопросы:

- количественное определение общей суммы АУР в рамках организации в целом;
- распределение АУР, относящихся к стратегическим целям 12–13, по функциональным категориям;
- осмысление и количественное определение совокупной суммы расходов по затратам, традиционно трудно поддающимся оценке, к которым относятся, в частности, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), материально-техническая база и безопасность; и
- выяснение вопроса о расходах, которые возмещались партнерствами и структурами, действующими на базе ВОЗ, и оценка их соответствия принципу полного возмещения затрат.

При этом авторы использовали данные из системы ГСУ "Oracle", которые предоставила ВОЗ:

- выписки по фактическим расходам за период с января 2010 года по октябрь 2012 года;
- данные по платежной ведомости за период с января 2010 года по октябрь 2012 года;
- данные по закупочным ведомостям за период с января 2010 года по октябрь 2012 года;
- данные по бюджету, представленные за 2012–2015 годы;
- специальные отчеты по перекрестной проверке или подтверждению указанных данных.

Данные были загружены в базу данных, которая выполняла конкретные запросы. Авторы столкнулись с рядом проблем и ограничений. В частности они касались следующего.

- *Отсутствие детализации в категориях расходов.* 37% проанализированных АУР, относящихся к стратегическим целям 12–13 и не входящих в платежную ведомость, были проведены по категории "Общие операционные расходы", что не обеспечивает необходимой степени разбиения для детального анализа расходов.

- *Несоответствия.* В системе учета расходов авторы выявили несоответствия между категориями расходов и стратегическими целями, а это означало, что авторы не были уверены в том, что это те виды расходов, которые определены в плане счетов ВОЗ.
- *Значительный объем перемещения вручную групп расходов между стратегическими целями и бюджетными центрами.* Из 1,8 миллиона проанализированных позиций бухгалтерского учета в 200 000 отражена отрицательная величина на общую сумму –2,0 млрд. долл. США по всем стратегическим целям. Что касается АУР, то большинство операций представляют собой внутреннее выставление счетов (например, стоимость телекоммуникаций). Эти затраты не всегда последовательно перемещаются внутри видов расходов не имеют единообразного описания, которое позволило бы автоматически перестраивать бухгалтерские проводки. Хотя общие суммы расходов представляются правильными, авторы не могли с достаточно точностью распределить расходы внутри стратегических целей и статей бюджета просто из-за большого количества операций, "трудно поддающихся классификации".
- *Отсутствие однозначного определения того, что составляет административно-управленческую деятельность.* Административно-управленческие функции предусматривают различные виды деятельности, которые не отслеживаются или не отражаются в бухгалтерском учете в соответствии с их характером. В результате отсутствует прозрачность в отношении общих затрат на административно-управленческие функции по всем стратегическим целям. В разделе 3.2.1 подробно рассказывается, как была создана основа для классификации расходов по функциональным областям.
- *Отсутствие прозрачности в отношении расходов штаб-квартиры, которые относятся к деятельности, осуществляемой в Женеве, и расходов, которые относятся к деятельности на глобальном уровне.* Существует представление, что расходы главной канцелярии штаб-квартиры – это расходы, возникающие в Женеве, в результате чего создается впечатление, что значительная часть расходов относится к Женеве. Однако значительный объем расходов, считающихся расходами главной канцелярии штаб-квартиры, не относится к деятельности, осуществляемой в Женеве. Например, расходы Глобального центра обслуживания (ГЦО) в Куала-Лумпуре, которые отнесены на главную канцелярию штаб-квартиры, связаны с деятельностью на глобальном уровне. Чтобы упростить проблему, авторы отделили расходы, относящиеся к бюджетному центру ГЦО и персоналу ИКТ, находящемуся в Куала-Лумпуре. Хотя персонал ИКТ в Куала-Лумпуре не входит в ГЦО, его рассматривают как зарубежный ресурс.
- *Размер общей базы данных.* Общее количество строк расходов за период с января 2010 года по октябрь 2012 года составило 1,8 миллиона. Для проведения анализа было необходимо при классификации расходов выйти за рамки существующего плана счетов и другой предварительно определенной классификации. Объем операций, подлежащих классификации, требовал использования заданных правил, которые должны были в автоматическом режиме применяться по всему комплексу данных, и допускал изменение классификации вручную только в исключительных случаях.
- *Отсутствие в ГСУ подробной информации об операциях по Региональному бюро для стран Америки (АМРБ) и за 2010 год по Африканскому региональному бюро (АФРБ).* АМРБ не использует ГСУ, а АФРБ использовало прежнюю систему до 2011 года. Поскольку анализ опирался исключительно на данные ГСУ, авторы исключили АМРБ из анализа и экстраполировали имеющиеся распределенные по категориям данные по АФРБ.
- *Наличие выборки данных и соответствующих областей для анализа.* Значительное время было потрачено на сбор соответствующих данных из ГСУ для использования их в качестве базы для анализа. Имеющиеся данные, используемые для целей контроля над расходами, разбросаны и не представляют непротиворечивую или всеобъемлющую основу для широкого анализа, который необходимо было осуществить. Из-за времени, потраченного на окончательную доработку выборки данных, оказалось недостаточно времени для взаимодействия с внутренними заинтересованными сторонами и подтверждения анализа.

Указанные выше ограничения потребовали от авторов исследования сочетания альтернативных способов для более подробного и надежного проведения классификации расходов. По мнению авторов, полученный в итоге "продукт" может использоваться ВОЗ до тех пор, пока не будет сформирована более основательная структура данных и не будут устранены ограничения в области управления.

Проведение анализа стало возможным благодаря наличию централизованной системы бухгалтерского учета ГСУ. Это ясно свидетельствует о важности инвестиций в системы, которые обеспечивают прозрачность и облегчают принятие решений.

2.2.3. Анализ механизмов финансирования и возмещения расходов

Что касается финансирования административно-управленческих функций, то были изучены полученные государственные заказы и связанные с ними условия возмещения расходов. Авторы использовали электронные таблицы, предоставленные отделом программ, координации ресурсов и планирования (ПРП).

2.2.4. Анализ партнерств, действующих на базе ВОЗ

Авторами в ограниченных рамках был проведен анализ АУР и объемов финансирования, относящихся к поддержке партнерств, действующих на базе ВОЗ. Он был выполнен с использованием того же комплекса данных, который указывался выше, и дополнен анализом имеющихся документов. Были также проведены встречи с сотрудниками Бюро юрисконсульта (LEG) и отдела по руководящим органам и внешним сношениям (GBS).

Хотя из фактических данных удалось определить объем сборов с партнерств, действующих на базе ВОЗ, в отношении понесенных затрат по поддержке этих структур были возможны лишь грубые оценки, основанные на ряде допущений, обсужденных и согласованных с ВОЗ.

2.3. Подход к оценке вариантов и этап выработки стратегии

На этапе выработки стратегии подход состоял в том, чтобы в первую очередь определить набор критериев, по которым можно оценивать каждый вариант. Благодаря определению этих критериев до формирования вариантов отобранные критерии не зависели ни от каких субъективных предпочтений в пользу того или иного конкретного варианта.

Во избежание ненужной траты времени на рассмотрение потенциально большого списка вариантов был сформирован комплекс допущений и руководящих принципов. Это позволило сократить список вариантов, подлежащих оценке, и обеспечить, чтобы все варианты отвечали согласованным принципам. Поскольку эти допущения были весьма строгими, осталось лишь несколько вариантов. Чтобы увеличить количество вариантов, было решено отказаться от некоторых допущений.

В главе 4 приводится описание четырех вариантов и их оценка по установленным критериям.

Один из этих вариантов был рекомендован Руководящему комитету, после чего для этого варианта была разработана "дорожная карта" реализации на высоком уровне.

2.4. Ограничения

В методологии настоящего исследования учитывались следующие ограничения.

- Степень точности распределения АУР по определенным категориям функциональных расходов обусловлена качеством предоставленных авторам данных; несмотря на то, что были приложены все усилия по согласованию анализа с заинтересованными сторонами ВОЗ, PwC не несет ответственности за недостаточную точность представленных результатов.
- Некоторые расходы не поддавались классификации и распределялись исходя из относительной значимости каждой категории.
- АМРБ исключено из детального анализа в силу отсутствия детализированных данных.
- Детальный анализ АУР в рамках технических блоков не требовался.
- Уровень детализации исследования соответствует уровню, необходимому для рационального принятия решений по будущим вариантам возмещения расходов и реализации "дорожной карты", а также тому, что реально достижимо в установленные сроки и в пределах выделенного бюджета.
- Реализация "дорожной карты" предусматривалась только для одного рекомендованного варианта.
- В сферу исследования не включались целевые процессы и системы.

Руководство ВОЗ признает свою ответственность за любое решение, принимаемое по его собственному усмотрению на основе рекомендаций авторов исследования.

3. Оценка текущего положения дел

Оценка текущего положения дел включает описание общей бизнес-модели ВОЗ, факторов расходов и порядка их финансирования. В ее рамках рассматривается структура расходов, используемая при управлении расходами организации, определяются АУР и их общий уровень в масштабе ВОЗ.

Были детально проанализированы несколько категорий АУР и порядок их учета в настоящее время. Авторами были также рассмотрены меры, направленные на сокращение расходов в прошлые годы, что позволило получить более полное представление о АУР и их эволюции на уровне всей организации.

3.1. Представление о бизнес-модели ВОЗ

Для понимания характера и масштаба АУР необходимо иметь представление о том, в чем состоит мандат ВОЗ, и о специфике ее деятельности. Это позволяет определить конкретные особенности бизнес-модели ВОЗ, существенно влияющие на структуру ее административно-управленческих расходов.

3.1.1. Общая характеристика роли и организационной структуры ВОЗ

ВОЗ является направляющей и координирующей инстанцией в области здравоохранения в рамках системы Организации Объединенных Наций. Ее цель состоит в обеспечении наивысшего достижимого уровня здоровья для всех.

Организация выполняет следующие шесть основных функций:

- обеспечение ведущей роли в вопросах, имеющих исключительно важное значение для здоровья, и налаживание партнерских отношений там, где необходимы совместные действия;
- разработка повестки дня в области научных исследований и стимулирование сбора, освоения и распространения ценных знаний;
- установление норм и стандартов, содействие в их соблюдении и соответствующий контроль;
- увязка концепции этических вопросов с концепцией разработки политики на основе фактических данных;
- обеспечение технической поддержки, активизация изменений и создание устойчивого институционального потенциала; и
- контроль за ситуацией в области здравоохранения в мире и оценка динамики ее изменения.

Основные сильные стороны ВОЗ – это ее нейтральный статус, большое число членов (194 страны), а также формальные и неформальные сети. Это дает организации широкие возможности мобилизации ресурсов и способность обеспечивать контроль за мировым здравоохранением и содействовать проведению дискуссий на основе фактических данных. На сегодняшний день организация – не просто политическое учреждение. Со временем организация расширила сферу деятельности, в которую, помимо работы над нормативами и стандартами глобального уровня, стало входить непосредственное оказание поддержки странам в развитии систем здравоохранения. Это согласовалось с резким увеличением добровольного или двустороннего финансирования. Выполняя свои координаторские функции, ВОЗ стала предоставлять базу для деятельности различных партнерских организаций, некоторые из которых действуют на основе соглашений о предоставлении услуг.

Построенная по региональному принципу структура ВОЗ обеспечивает ей разнообразные возможности для взаимодействия с государствами-членами. Организация имеет 147 страновых бюро или представительств, шесть региональных бюро, штаб-квартиру в Женеве, Швейцария, и Глобальный центр обслуживания в Куала-Лумпуре, Малайзия. Существует четкая система управления для региональных бюро и организации в целом.

Приоритеты ВОЗ, закрепленные в Среднесрочном стратегическом плане (ССП) и изложенные в программе и бюджете, в настоящее время сгруппированы в 13 стратегических целях (СЦ). СЦ 1–11 охватывают технические/предметные задачи в области здравоохранения, тогда как СЦ 12 и 13 относятся к области администрации и управления, а именно:

- стратегическая цель 12: *"Обеспечивать лидерство, укреплять руководство и способствовать партнерству и сотрудничеству со странами, системой Организации Объединенных Наций и другими участниками для выполнения мандата ВОЗ в дальнейшем осуществлении глобальной повестки дня здравоохранения, изложенной в Одиннадцатой общей программе работы"*;
- стратегическая цель 13: *"Развивать и поддерживать ВОЗ в качестве гибкой, обучаемой организации, предоставляя ей возможность выполнять свой мандат более эффективно и действенно"*.

Эти тринадцать стратегических целей далее подразделяются на 85 планируемых задач на уровне всей организации и свыше 7000 задач на уровне бюро, которые образуют основу для планирования, составления бюджета и отчетности по операционной деятельности.

3.1.2. Основные факторы административно-управленческих расходов ВОЗ

Исходя из вышеизложенного, авторы исследования определили ряд основных факторов расходов организации, влияющих на административно-управленческие расходы.

- *География присутствия и страны операций.* ВОЗ является одним из учреждений Организации Объединенных Наций с наиболее обширной географией присутствия. Это, в частности, включает присутствие в районах со сниженным уровнем безопасности и в местах со слаборазвитой инфраструктурой, что, как правило, ведет к повышению расходов на обеспечение безопасности и телекоммуникации. Помимо этого, присутствие большого числа сотрудников ВОЗ в Женеве – городе с высокой стоимостью жизни – сказывается на затратах на заработную плату.
- *Комплектование кадров.* В 2010–2011 годах 45% расходов ВОЗ относились на заработную плату. С этим связаны существенные накладные расходы на помещения, информационно-коммуникационное оборудование и управление кадровыми ресурсами. Один из основных факторов расходов связан с применением в Положениях о персонале и политике ВОЗ шкалы окладов и выплат, принятой в рамках общей системы Организации Объединенных Наций, на которую руководство ВОЗ практически не имеет влияния.
- *Характер работы.* Характер выполняемой работы оказывает воздействие на виды и масштабы требуемой административно-управленческой поддержки. ВОЗ разработала классификацию из 18 различных видов результатов, относящихся к каждой из основных функций ВОЗ, например публикация глобальных или региональных докладов и укрепление национального потенциала в области мониторинга и оценки. Эта классификация служит основой для выполняемой в настоящее время работы над нормативами затрат на осуществление деятельности.
- *Модель финансирования.* Двойственная модель финансирования ВОЗ (обязательные и добровольные взносы) и разнообразные типы доноров оказывают воздействие на АУР. Этот аспект более подробно рассматривается ниже в разделе 3.3.
- *Управление.* В ВОЗ принята сложная модель управления. Всемирная ассамблея здравоохранения (ВАЗ) в составе делегатов, представляющих 194 страны-члена, собирается ежегодно или чаще в случае специальных сессий. Исполнительный комитет в составе представителей 34 государств-членов собирается дважды в год и выполняет функции исполнительного органа ВАЗ. Каждая региональная организация состоит из регионального комитета в составе представителей государств-членов и ассоциированных членов данного региона и получает поддержку от регионального бюро. Используется шесть официальных языков: английский, арабский, испанский, китайский, русский и

французский. Модель управления оказывает значительное воздействие на расходы, связанные с письменным и синхронным переводом, организацией конференций и других мероприятий, а также на путевые расходы, поскольку ВОЗ возмещает расходы, связанные с участием некоторых государств-членов в работе совещаний руководящих органов и других совещаний.

3.2. Анализ административно-управленческих расходов

3.2.1. Рабочее определение административно-управленческих расходов

Для проведения детального анализа АУР необходима система категоризации расходов. В связи с отсутствием такой системы в ВОЗ авторы определили пять категорий деятельности (видов работ в приведенной ниже схеме).

Рисунок 9. Система категоризации расходов



1. *Общее управление*: расходы в связи с деятельностью по поддержке основного мандата ВОЗ производятся независимо от осуществления программ. Они составляют важнейшую инфраструктуру ВОЗ и их можно рассматривать как постоянные косвенные расходы, которые могут финансироваться за счет обязательных взносов. Они относятся большей частью, но не исключительно, к СЦ 12.
2. *Административная поддержка основного управления*: часть административных расходов, понесенных в связи с функциями основного управления, например офисные помещения или обеспечение ИТ в качестве поддержки основной деятельности. Эти расходы можно рассматривать как косвенные переменные расходы, которые могут финансироваться за счет обязательных взносов. Они относятся большей частью, но не исключительно, к СЦ 13.
3. *Административная поддержка программ*: часть административных расходов, понесенных в рамках программ независимо от того, финансируются они за счет добровольных или обязательных взносов. Эти расходы можно рассматривать как косвенные переменные расходы или как прямые

расходы в зависимости от того, являются они сметными затратами и оплачиваются непосредственно программой или возмещаются за счет косвенных сборов. Они относятся главным образом к СЦ 13 или СЦ 1–11.

4. *Административная поддержка технических программ*: административные расходы, понесенные непосредственно в связи с организацией технических программ. Сюда входят такие затраты, как секретариатская поддержка конкретной программы или организация совещаний. Это сметные затраты, которые оплачиваются непосредственно программами. В силу разнообразия программ ВОЗ уровень административной поддержки, оказываемой программам напрямую, может варьироваться. Они относятся главным образом к СЦ 1–11. Однако различие между административной поддержкой программы и характером некоторых программ неочевидно, поскольку такие программы могут считаться "административными", например некоторые виды работ по установлению нормативов или управлению данными.
5. *Осуществление технических программ*: фактическое осуществление технических программ, включая организацию мероприятий и управление программой, которое авторами не рассматривается как административная функция и может носить различный характер, например некоторые программы нацелены на выработку политики, другие – на наращивание потенциала и укрепление системы здравоохранения. Эти расходы относятся к СЦ 1–11.

Несмотря на то, что приведенная выше категоризация была разработана для целей настоящего исследования, ее можно использовать как отправную точку усовершенствования системы анализа и возмещения расходов ВОЗ.

В следующих разделах приводится количественный анализ различных видов АУР. Во-первых, в разделе 3.2.2 анализируются АУР на уровне всей организации. Во-вторых, в разделе 3.2.3 анализ АУР, относящихся к СЦ 12–13, проводится более подробно и в соответствии с приведенной выше системой категоризации расходов.

3.2.2. Анализ административно-управленческих расходов на уровне ВОЗ в целом

Совокупный объем АУР на уровне ВОЗ в целом можно определить как сумму расходов, относящихся к категориям 1–4 в приведенной выше схеме. Следует обратить внимание на то, что эти категории нельзя путать с шестью категориями, используемыми ВОЗ для программ и бюджета на 2014/15 год.

Далее были проанализированы АУР по некоторым категориям расходов, которые обычно сложно классифицировать в силу их универсального характера (например, информационно-коммуникационные технологии и безопасность) или труднее отследить в ГСУ (например, конкретные расходы, относящиеся к партнерствам, действующим на базе ВОЗ). Обобщенные результаты этого анализа приведены ниже в разделах 3.2.2.2, 3.2.2.3 и 3.2.2.4.

3.2.2.1. Совокупные АУР

Совокупный объем АУР определялся следующим образом:

- все расходы по СЦ 12–13, представленные в приведенной ниже диаграмме категорией "стимулирующие";
- расходы на персонал, занимающий административные должности или должности, относящиеся к категориям G (общее обслуживание), T (письменный перевод) и I (устный перевод) в связи с СЦ 1–11, а также расходы на поставщиков, отнесенные к категории административно-

управленческих. В приведенной ниже диаграмме эти расходы объединены в категорию "технические"; и

- то же самое относится к категории "партнерства и др." в приведенной ниже диаграмме.

На рисунке представлен полученный в результате совокупный объем АУР.

Рисунок 1. Совокупные административно-управленческие расходы (2010–2011 годы)



По расчетам авторов исследования общая доля расходов ВОЗ на административно-управленческие функции составляет порядка 31–33% (1,5 млрд. долл. США), в том числе 17% (812 млн. долл. США) приходится только на СЦ 12–13.

Как видно из приведенной выше диаграммы, 53% АУР приходится на СЦ 12–13, из которых 64% соответствует АУР, связанным с персоналом. АУР в технических подразделениях составляют 42% совокупных АУР, из которых 37% приходится на служебные поездки. Оставшиеся 5% АУР связаны с партнерствами и другими затратами.

3.2.2.2. Информационно-коммуникационные технологии

Расходы на ИКТ осуществляются по линии всех СЦ и всех бюро и других структур ВОЗ. В большинстве организаций основной объем расходов на ИКТ первоначально был сосредоточен в отделе информационных технологий. По мере распространения ИКТ соответствующие расходы стали нести другие подразделения. Хотя благодаря этому удовлетворяются конкретные потребности в ИКТ, в некоторых случаях это может неблагоприятно отразиться на обеспечении прозрачности совокупных расходов на ИКТ, финансировании общих мощностей ИКТ, выгодного взаимодействия и эффективности, реализации политики и процедур ИКТ, а также основного управления ИКТ.

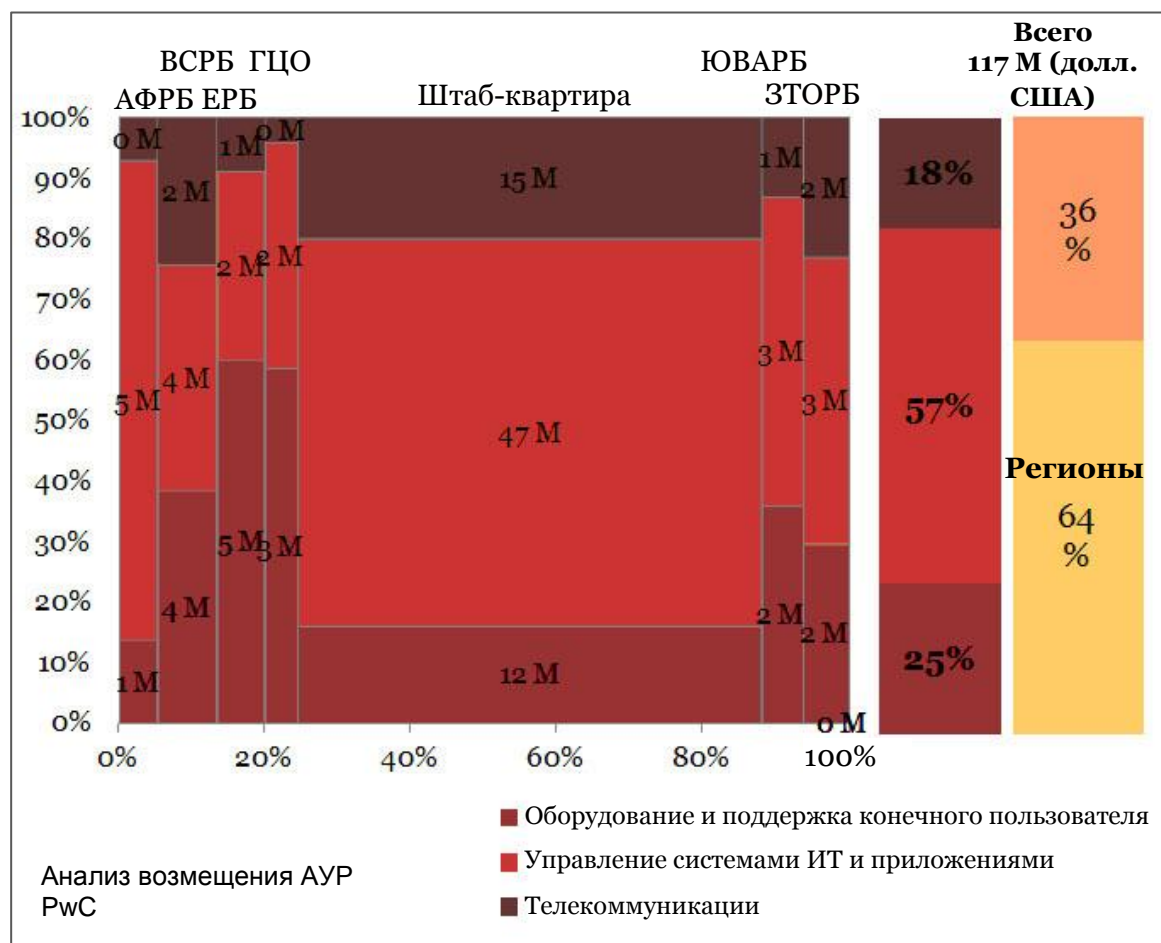
Авторы пытались определить общий объем расходов на ИКТ по следующим категориям:

- устройства и поддержка конечного пользователя;
- управление системами и приложениями; и

- сети и коммуникации.

На приведенной ниже диаграмме представлена структура совокупных расходов ВОЗ на ИКТ.

Рисунок 2. Совокупные расходы на ИКТ (2010–2011 годы)



Было выявлено следующее.

- Общая сумма расходов на ИКТ в 2010–2011 годах равнялась 116 млн. долл. США. Это составляет 2,5% совокупных расходов ВОЗ, что является низким уровнем затрат по сравнению с имеющимися контрольными данными и с показателями в некоторых других учреждениях Организации Объединенных Наций.
- Хотя 77% расходов на ИКТ относится к СЦ 12–13, лишь 54% расходов на ИКТ сконцентрированы в бюджетном центре ИТ. Это указывает на относительно низкий уровень централизации и свидетельствует о децентрализованном характере организационной структуры ВОЗ.

3.2.2.3. Материально-техническая база

Расходы на материально-техническую базу включают затраты на:

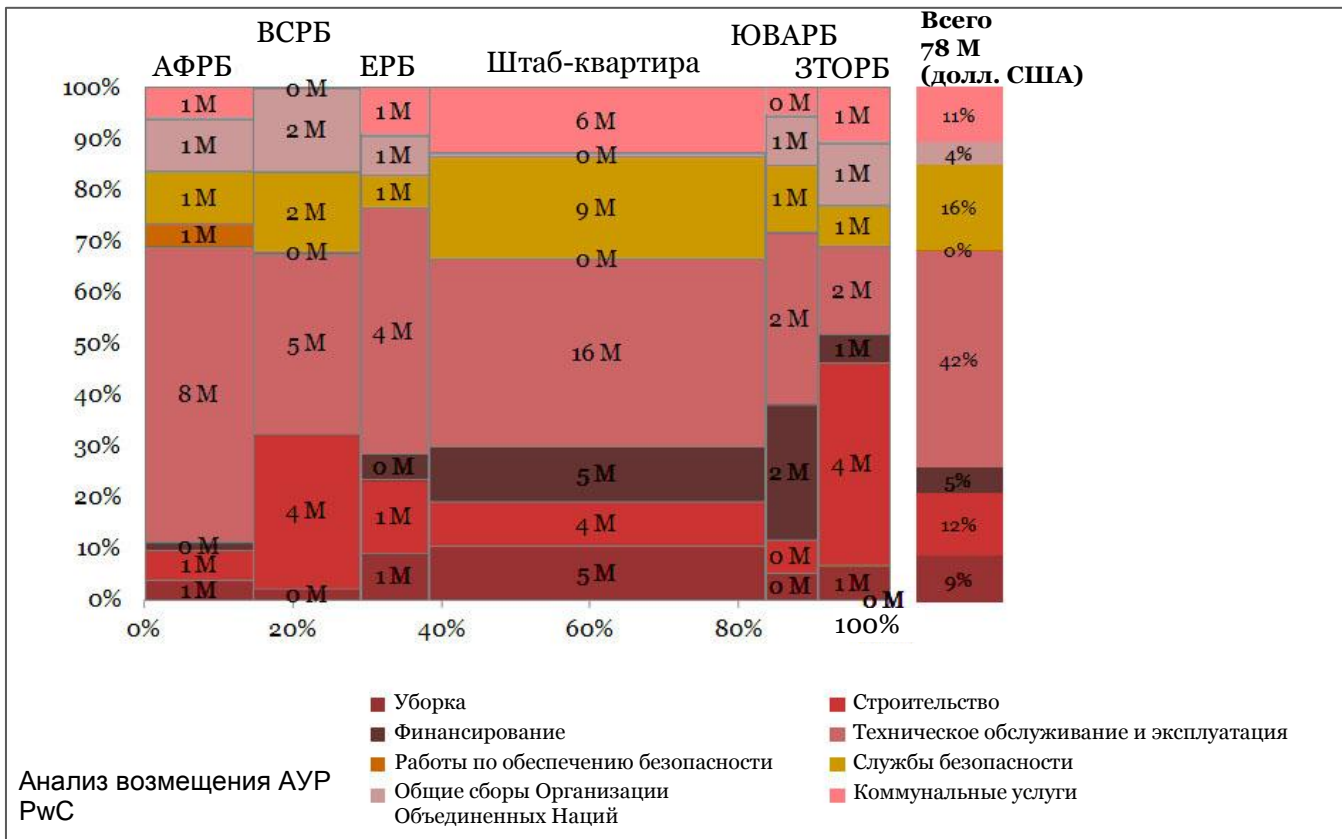
- коммунальные услуги – энергоснабжение, отопление и охлаждение, водоснабжение;
- общие сборы Организации Объединенных Наций, когда ВОЗ действует на территории комплекса Организации Объединенных Наций;
- услуги по обеспечению безопасности, относящиеся к материально-технической базе, например переоснащение помещений в соответствии с Минимальными оперативными стандартами безопасности (МОСБ) Организации Объединенных Наций;
- техническое обслуживание и эксплуатацию зданий;
- финансирование, то есть аренду офисных помещений; и
- страхование зданий.

Расходы на материально-техническую базу не отслеживаются на специальных счетах. Авторы исследования пытались измерить эти расходы на основе классификации персонала по категориям и путем выявления поставщиков, предоставляющих указанные услуги или обеспечивающих снабжение указанными товарами.

Авторам удалось выявить относящиеся к 2010–2011 годам расходы, связанные с материально-технической базой, на сумму 95 млн. долл. США, в том числе единовременный зачет страхового возмещения в сумме 2,7 млн. долл. США в Европейском региональном бюро (ЕРБ) после наводнения, случившегося в этот двухлетний период:

- расходы на материально-техническую базу на сумму 17 млн. долл. США относятся на технические программы, остальные – на СЦ 12–13 и специальные фонды;
- на расходы, связанные с материально-технической базой, приходится 9% расходов на СЦ 12–13;
- 40% расходов на материально-техническую базу приходится на техническое обслуживание и эксплуатацию зданий.

Рисунок 3. Структура расходов на материально-техническую базу в разбивке по основным подразделениям



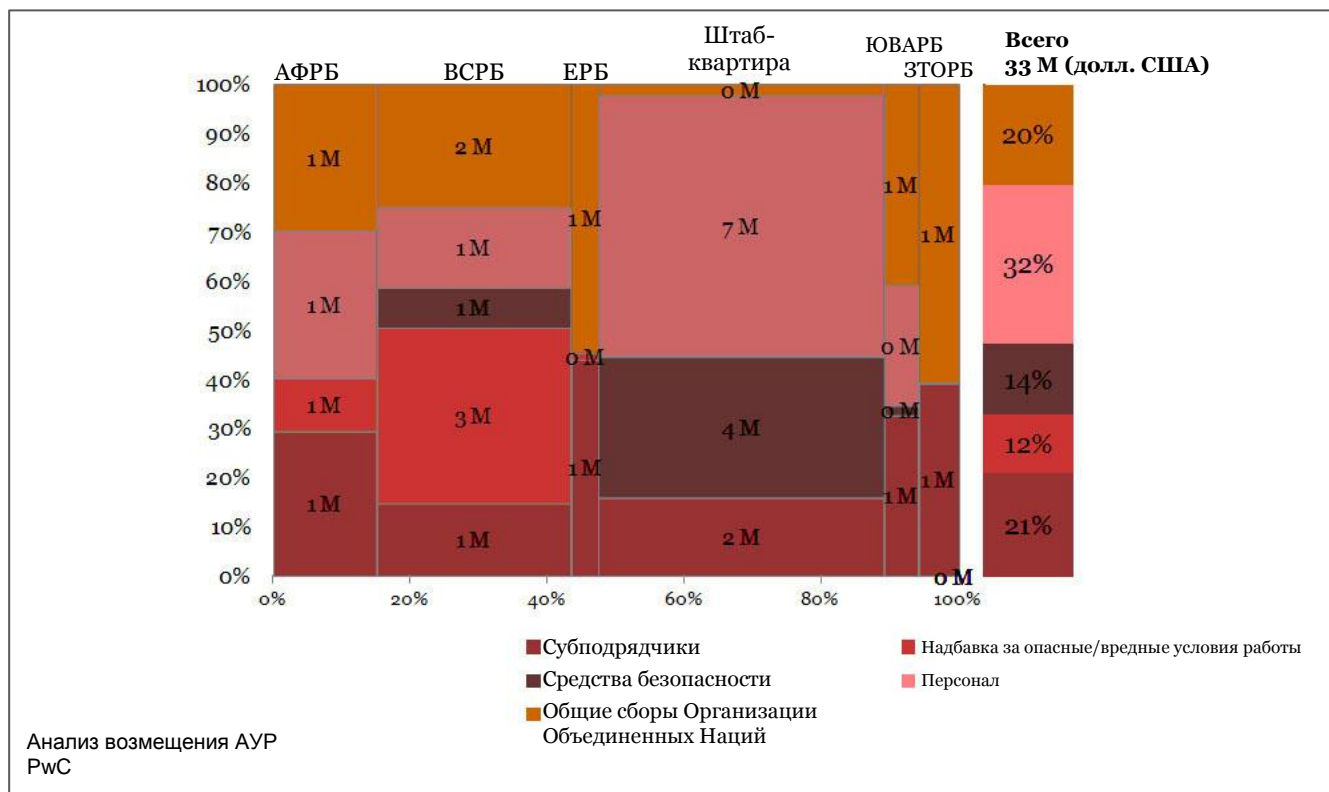
3.2.2.4. Безопасность

Авторы исследования также определили величину совокупных расходов на обеспечение безопасности. При определении объема расходов на обеспечение безопасности была поставлена задача определить:

- сборы, выплачиваемые другим организациям Организации Объединенных Наций за услуги по обеспечению безопасности (общие сборы Организации Объединенных Наций);
- расходы на персонал внутренней охраны ВОЗ;
- расходы на привлечение субподрядных охранных организаций;
- расходы на средства безопасности, например бронежилеты;
- расходы на работы по обеспечению безопасности, то есть переоснащение помещений в соответствии с Минимальными оперативными стандартами безопасности (МОСБ) Организации Объединенных Наций; и
- надбавку за работу в опасных/вредных условиях, выплачиваемую сотрудникам ВОЗ, работающим в опасных районах.

Рисунок 4. Совокупные расходы на обеспечение безопасности (2010–2011 годы)

Примечание: ГЦО не представлен в силу низкого уровня расходов.



Всего за 2010–2011 годы удалось выявить расходы на обеспечение безопасности на сумму 33 млн. долл. США.

Из приведенного графика видно, что структура и объем расходов на обеспечение безопасности широко варьируются в зависимости от региона.

- Они составляют 3% совокупных расходов Регионального бюро для стран Восточного Средиземноморья (РБВС), 6% расходов РБВС на СЦ 12–13.

- Они составляют лишь 1% совокупных расходов ЕРБ, 2% расходов ЕРБ на СЦ 12–13.

Хотя финансирование безопасности в странах повышенного риска обычно осуществляется за счет отнесения вопросов безопасности непосредственно на технические программы (например, 70% идентифицированных расходов РБВС на обеспечение безопасности финансируется за счет технических СЦ), было отмечено, что в механизмах возмещения АУР эта важная переменная не принимается в расчет.

Что касается штаб-квартиры, то в 2010–2011 годах отмечался относительно высокий уровень расходов на персонал службы охраны, который был затем снижен за счет привлечения для охраны помещений сторонних охранных структур.

3.2.3. Структура административно-управленческих расходов в рамках СЦ 12–13

Была произведена следующая дальнейшая доработка категорий расходов.

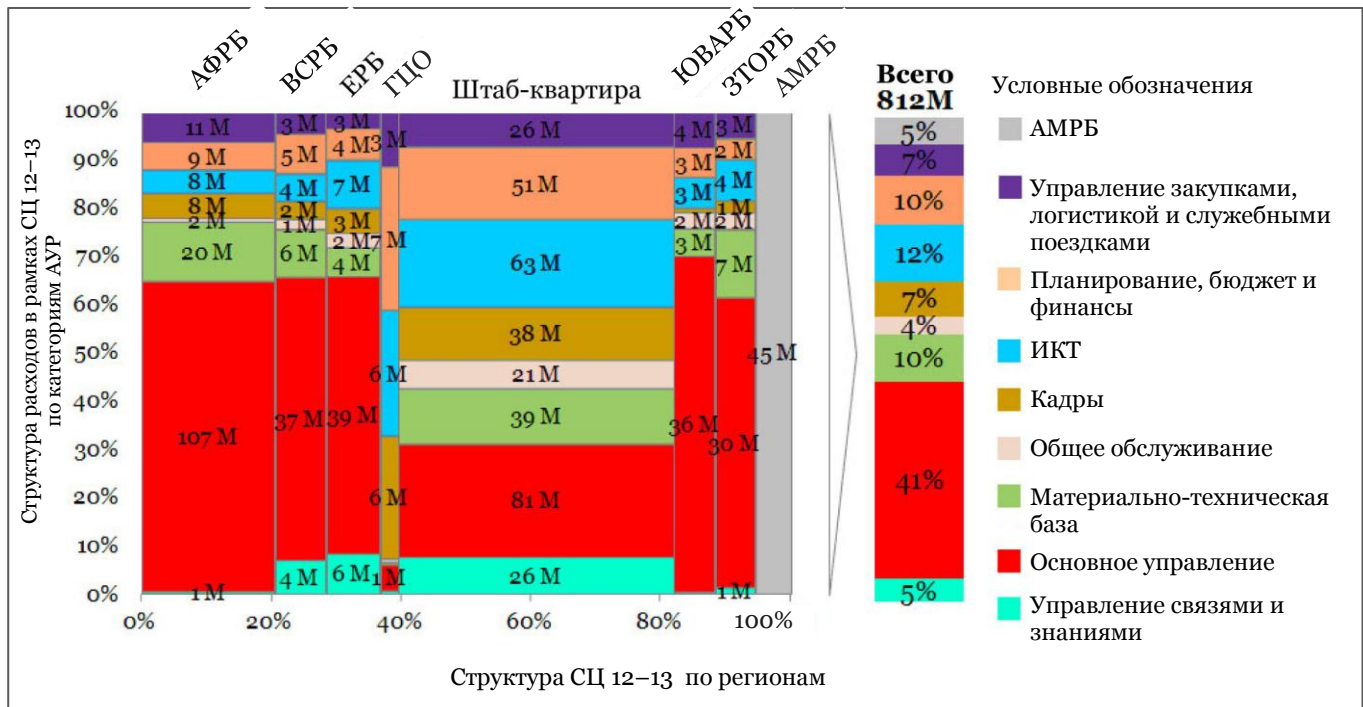
Общее управление	Административные функции
<ul style="list-style-type: none"> • Канцелярии: генерального директора, заместителя генерального директора, регионального директора, заместителя регионального директора, директора по администрации и финансам, директор отдела программ • Разработка политики и установление норм • Страновые бюро и представительства • Руководящие органы и внешние сношения • Перевод • Внутренний/внешний аудит • Юридические вопросы и вопросы этики 	<ul style="list-style-type: none"> • Управление материально-технической базой (уборка, строительство, финансирование, страхование, техническое обслуживание и эксплуатация, работы по обеспечению безопасности, службы безопасности, коммунальные услуги) • Общее обслуживание (питание, почта, перевозки, печать, снабжение) • Кадровые ресурсы (управление кадрами центральных органов, управление региональными и местными кадрами) • Информационно-коммуникационные технологии (оборудование и поддержка конечного пользователя, управление системами и приложениями ИТ, телекоммуникации) • Планирование, составление бюджета и финансы (планирование программ, составление бюджета, мониторинг и оценка, финансирование и учет, мобилизация ресурсов) • Управление закупками, логистикой и служебными поездками (логистика и перевозка грузов, управление закупками, оборудование для поездок, управление служебными поездками) • Другое

3.2.3.1. Структура АУР в рамках СЦ 12–13

Расходы в рамках СЦ 12–13 были распределены по указанным выше категориям, с тем чтобы определить относительную долю каждой функциональной категории. Удалось распределить по указанным категориям 95% фактических расходов. Там, где это было невозможно, остальные расходы распределялись исходя из доли каждой категории. При этом были сделаны попытки определить, в каком регионе возникли эти расходы.

В диаграмме ниже приводятся обобщенные данные о доле каждой категории в период 2010–2011 годов.

Рисунок 5. Структура расходов в рамках СЦ 12–13 (2010–2011 годы)



Можно сделать следующие замечания:

- Значительная доля расходов по категории "основное управление" в регионах объясняется тем, что все расходы страновых бюро в рамках СЦ 12–13 были отнесены к основному управлению. Однако отнесение всех расходов страновых бюро в рамках СЦ 12–13 к основному управлению обусловлено определением, которое можно оспорить. В АФРБ объем расходов на основное управление объясняется количеством страновых бюро и объемом операций.
- Структура АУР в регионах является относительно однородной.
- ИКТ составляют существенный компонент. Подробнее см. выше в разделе 3.2.2.2.
- Доля ГЦО относительно невелика по сравнению с долей штаб-квартиры или с общей долей каждой функции, осуществляемой по всем регионам. Возможно, это указывает на наличие еще не реализованных возможностей передачи в ГЦО дополнительных ресурсов.

Исходя из категоризации 95% расходов в рамках СЦ 12–13, очевидно, что наибольший объем функциональных расходов приходится на категории "основное управление", "планирование, бюджет и финансирование" и ИКТ.

3.2.3.2. Изменение численности персонала в сегменте СЦ 12–13

Начиная с 2010 года ВОЗ предприняла ряд инициатив по сокращению и контролю уровня расходов, с тем чтобы расходы не превышали объема имеющихся ресурсов и чтобы взносы государств-членов и других доноров приносили им максимальную пользу. Подготовленный Секретариатом ВОЗ специальный доклад о принятых в последние годы мерах по сдерживанию расходов был представлен Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам на совещании в декабре 2012 года³.

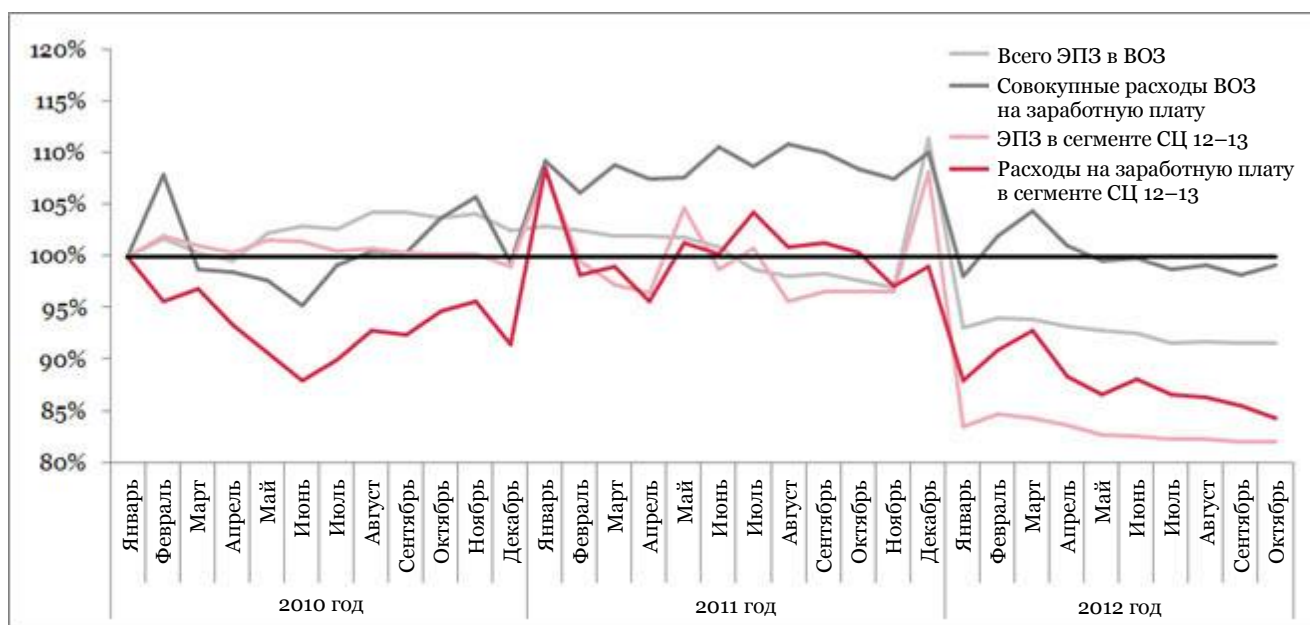
Хотя подробный обзор экономии затрат выходит за рамки настоящего исследования, авторы стремились подкрепить выводы указанного доклада, касающиеся сокращения численности персонала и перевода деятельности в другие страны, уделяя особое внимание СЦ 12–13.

Что касается численности персонала, анализ подтверждает наличие тенденции к сокращению расходов.

Сокращение численности персонала в сегменте СЦ 12–13

На приведенном ниже рисунке представлена динамика изменения численности сотрудников в эквиваленте полной занятости (ЭПЗ) и расходов на заработную плату начиная с 2010 года по ВОЗ в целом и в сегменте СЦ 12–13.

Рисунок 6. Динамика изменения численности сотрудников в ЭПЗ и расходов на заработную плату в сегменте СЦ 12–13 (база: за 100% принимается январь 2010 года)



При сопоставлении с состоянием на январь 2010 года было отмечено следующее.

- В октябре 2012 года совокупные расходы ВОЗ на заработную плату находились на том же уровне, что и в январе 2010 года, тогда как число ЭПЗ снизилось на 8%. Это означает, что ВОЗ сумела сохранить

³ WHO Secretariat (2012). *Efficiency savings and cost reductions in WHO: cost containment measures taken in recent years*, EBPВАС17/INF./1, November 30, 2012.

уровень затрат на заработную плату, несмотря на сильный швейцарский франк, курс которого за этот период повысился примерно на 12%⁴.

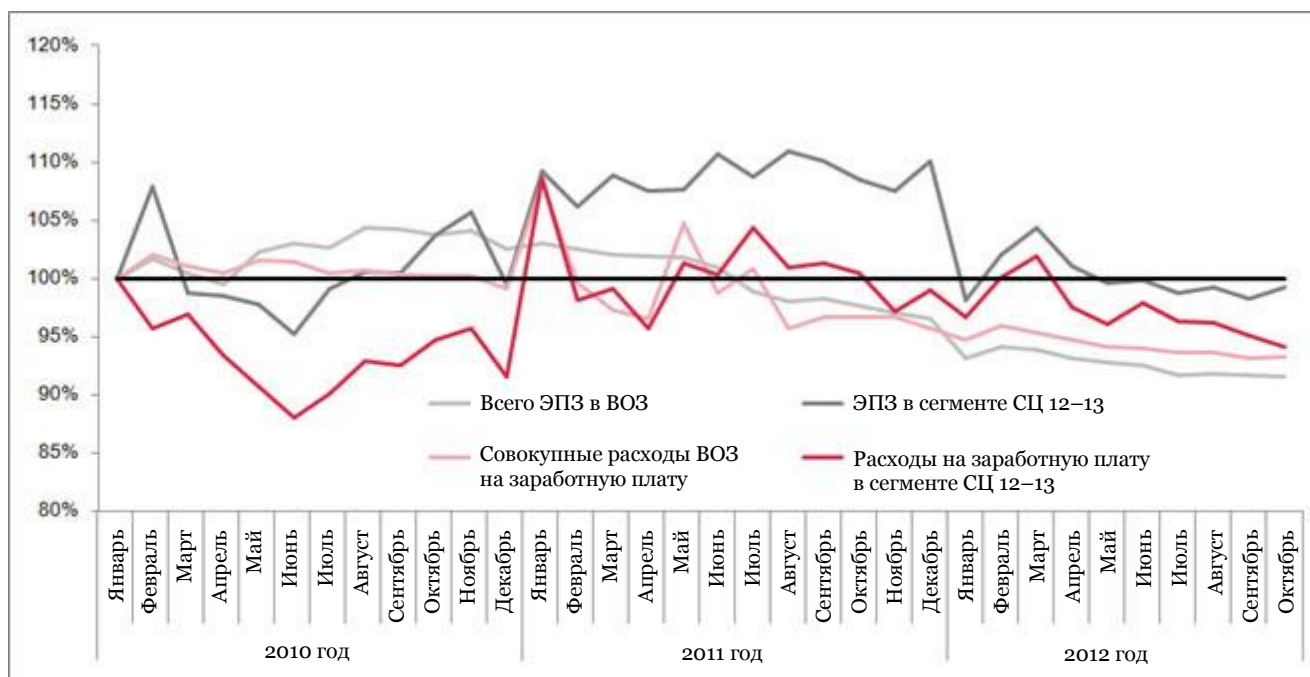
- Что касается сегмента СЦ 12–13, то начиная с января 2010 года расходы на заработную плату снизились на 15%, а число ЭПЗ сократилось на 14%. Это объясняется перемещением ресурсов в сегмент СЦ 1–11 (в частности в АФРБ и ЮВАРБ), переходом на работу с подрядчиками и фактическим сокращением расходов.

Перевод сотрудников в сегмент СЦ 1–11

В январе 2012 года 320 ЭПЗ, из них 168 ЭПЗ в АФРБ и 90 ЭПЗ в ЮВАРБ, были переведены из сегмента СЦ 12–13 в сегмент СЦ 1–11. Эти переводы учитывались при перерасчете фактического чистого изменения численности персонала по штатному расписанию в сегменте СЦ 12–13.

После перерасчета чистое сокращение ЭПЗ по сравнению с состоянием на январь 2010 года составило 7% (6% расходов на заработную плату) и 14%, если не учитывать переводы персонала в сегмент СЦ 1–11.

Рисунок 7. Чистое изменение ЭПЗ в сегменте СЦ 12–13 с учетом переводов в сегмент СЦ 1–11 (база: за 100% принимается январь 2010 года)



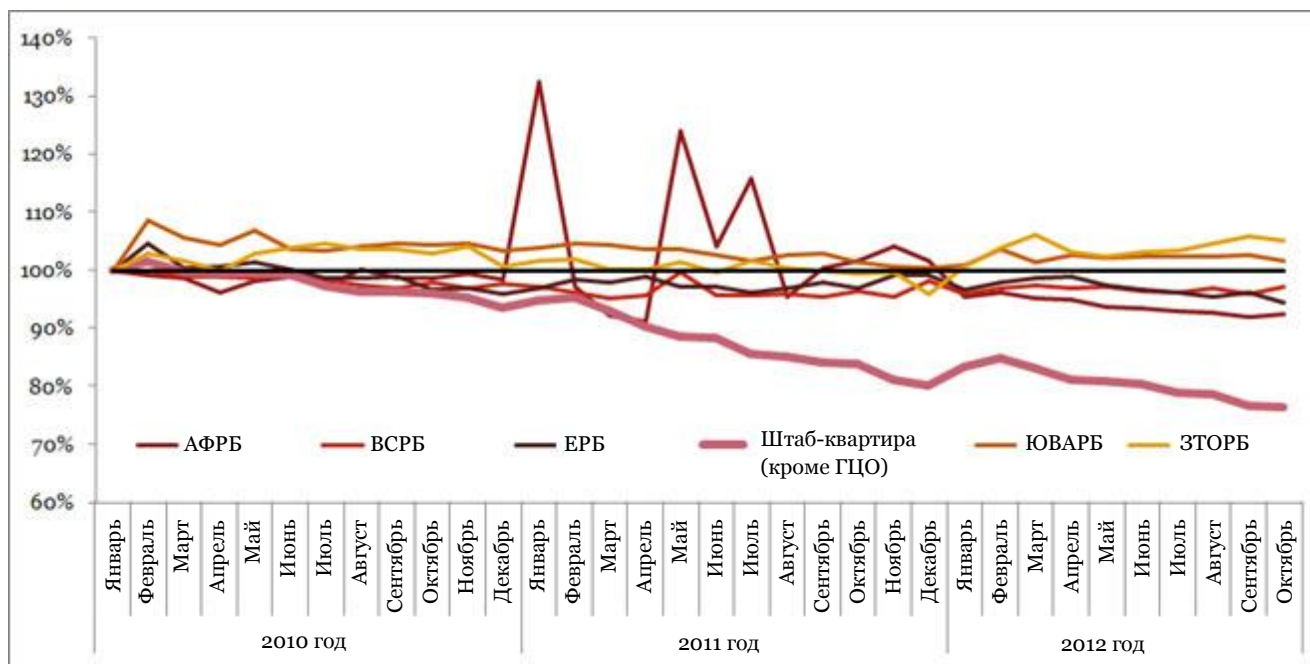
Из графика видно, что меры, принятые в сегменте СЦ 12–13, способствовали сокращению расходов, хотя и в меньшей степени, чем показано на рисунке 6.

⁴ Источник: по данным конвертера валют OANDA, с 1 января 2010 года по 31 октября 2012 года курс доллара к швейцарскому франку вырос с 0,97 до 1,0887.

Динамика изменения региональных расходов в сегменте СЦ 12–13

В сегменте СЦ 12–13 изменение числа ЭПЗ варьируется в зависимости от региона. На графике представлена динамика изменения ЭПЗ в сегменте СЦ 12–13 в разбивке по основным отделениям. В графике учтены упомянутые выше переводы персонала в сегмент СЦ 1–11. Во избежание неясности здесь не представлена динамика расходов.

Рисунок 8. Чистое изменение ЭПЗ в сегменте СЦ 12–13 в разбивке по основным отделениям (база: за 100% принимается январь 2010 года)



Исходя из вышеизложенного, авторы отмечают следующее:

- в ЗТОРБ и ЮВАРБ произошло чистое увеличение численности персонала (2–5%);
- в ЕРБ, ВСРБ и АФРБ произошло небольшое чистое уменьшение (3–7%);
- в штаб-квартире (за исключением ГЦО) произошло наиболее резкое сокращение – на 24%. Это было достигнуто главным образом за счет перевода сотрудников в ГЦО (см. раздел ниже).

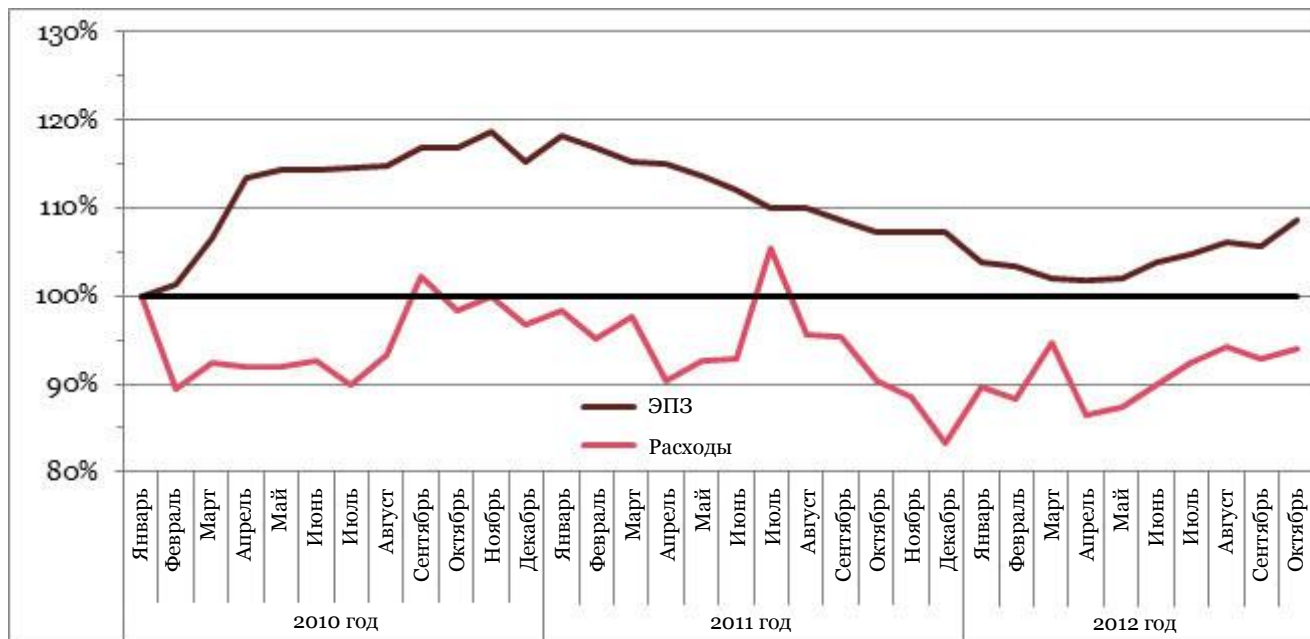
Сокращение ЭПЗ, возможно, компенсировалось повышением расходов на осуществление деятельности, например штатные сотрудники были заменены на привлеченных внешних подрядчиков, как это было сделано в штаб-квартире.

В целом эта динамика свидетельствует о значительных изменениях, происходящих в области оказания административно-управленческих услуг.

Перевод деятельности в другие страны

На графике ниже показан постепенный рост городка Глобального центра обслуживания (ГЦО) в Куала-Лумпуре, в который входят группы, работающие под руководством директора ГЦО, и специалисты по ИТ, которыми руководит директор по ИКТ, находящийся в Женеве. Это свидетельствует о переводе в ГЦО определенных мощностей.

Рисунок 9. Динамика изменения ЭПЗ и расходов на заработную плату в ГЦО, включая зарубежный персонал ИКТ (база: за 100% принимается январь 2010 года)



Как следует из графика, в период с января 2010 года по октябрь 2012 года численность персонала в городке ГЦО (включая зарубежный персонал ИКТ) увеличилась на 9%, хотя относящийся к ГЦО фонд заработной платы за тот же период фактически снизился на 6%. Это свидетельствует о постепенном переводе сотрудников в ГЦО и явившемся результатом этого перевода снижении расходов.

Однако авторы исследования отмечают, что на данный момент на ГЦО приходится лишь 4% расходов на заработную плату в сегменте СЦ 12–13. Это говорит о возможности дальнейшего расширения масштабов деятельности ГЦО.

3.2.4. Партнерства, действующие на базе ВОЗ

В рамках исследования была сделана попытка выяснить, покрываются ли расходы на поддержку партнерств сборами, возмещаемыми в рамках СВРП, СЗД, CAO и специальных соглашений (в разделе 3.3.4.3 подробно рассматривается вопрос о сборах с партнерств, составляющих 15,6 млн. долл. США).

Несмотря на наличие информации о суммах, выплаченных партнерствами, в системе бухгалтерского учета ГСУ не отслеживаются конкретные расходы, понесенные ВОЗ в целях поддержки партнерств. Подробный анализ стоимости оказания услуг партнерствам пришлось бы проводить с использованием метода учета затрат по видам деятельности, что выходит за рамки настоящего исследования.

В рамках исследования вопрос о соотношении расходов и доходов от партнерств рассматривался с учетом следующих допущений, которые обсуждались с отделом по руководящим органам и внешним сношениям и с Бюро юрисконсульта (LEG):

- в целом расходы на партнерства вызываются теми же факторами административных расходов, что и в случае технических программ ВОЗ, и отражают те же виды работ, которые осуществляются в рамках программ ВОЗ;
- особые требования предъявляются к определенным видам деятельности по выполнению основного мандата ВОЗ, касающимся в особенности отдела по руководящим органам и внешним сношениям, Бюро юрисконсульта (LEG) и в меньшей степени – отдела по внутреннему аудиту;
- в отношении партнерств, с которыми заключены соглашения об административном обслуживании (CAO) и дополнительные соглашения, действуют другие требования и факторы расходов, чем в отношении партнерств, выплачивающих сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам (СВРП) и сбор с занимаемых должностей (СЗД).

Авторы исследования приходят к заключению, что для тех партнерств и структур, действующих на базе ВОЗ, которые выплачивают СЗД и СВРП, справедливы выводы общего анализа АУР относительно перекрестного субсидирования, которые рассматривались выше в разделе 3.3.5, хотя и в меньшей степени, чем в отношении программ добровольных взносов ВОЗ, учитывая, что применяемая к партнерствам средняя действующая ставка СВРП выше (13%, за исключением программы "Остановить туберкулез", к которой применяется ставка 7%).

К партнерствам, заключившим выборочные CAO и дополнительные соглашения, следует применять иной подход.

- Необходимо составить схему услуг, которые ВОЗ предоставляет этим структурам согласно CAO и дополнительным соглашениям, с категориями функциональных АУР, используемыми в настоящем исследовании.
- Рассчитать итоговую сумму АУР, применимых к партнерствам, действующим по CAO.
- Сравнить итоговую сумму с фактическим размером сборов, полученных по CAO и дополнительным соглашениям, и фактической процентной долей расходов ВОЗ по сегменту СЦ 12–13, относящейся к таким партнерствам.

Авторами исследования была составлена схема услуг, предусмотренных в действующих САО, по категориям функциональных АУР. В целом, по мнению авторов, на долю партнерств приходится 54% косвенных административно-управленческих расходов ВОЗ. Это означает, что на долю партнерств, действующих по САО, приходится около половины затрат по типичной технической программе ВОЗ.

Если бы эти расходы возмещались полностью, то по расчетам около 13% бюджета СЦ 12–13 должно возмещаться за счет партнерств. Это согласуется с другим вариантом моделирования, проведенного на основе размера бюджета партнерств. Для сравнения: доход, который ВОЗ создает для оказания поддержки этим партнерствам, составляет 4,4% бюджета СЦ 12–13. Это, видимо, указывает на то, что партнерства не покрывают свои расходы в полной мере, хотя отсутствие достоверных данных о расходах партнерств затрудняет такие расчеты, и подходить к оценке итогового вывода следует с осторожностью.

3.3. Действующая модель финансирования ВОЗ

В этом разделе сначала рассматривается общая модель финансирования, принятая в ВОЗ. Затем анализируются методы финансирования АУР в рамках всей организации, в том числе ныне действующие механизмы возмещения расходов.

3.3.1. Модель финансирования ВОЗ

ВОЗ финансируется из трех основных источников.

- **Обязательные взносы (ОВ):** это нецелевое финансирование, получаемое от государств-членов и предназначенное для финансирования деятельности, связанной с осуществлением основного мандата ВОЗ.
- **Добровольные взносы (ДВ):** основная часть средств ДВ направляется донорами на финансирование конкретных программ, а небольшая часть (8% от объема ДВ) идет на финансирование основной деятельности и не имеет целевого назначения. В 2010–2011 годах в ВОЗ поступило более 1900 таких взносов.
- **Поступления от партнерств и субъектов, действующих на базе ВОЗ:** в своей резолюции WHA63.10 ВАЗ утвердила политику в отношении партнерств, согласно которой "ВОЗ будет стремиться получить возмещение всех расходов на административную и техническую поддержку, понесенных в результате выполнения функций принимающей стороны для партнерств и осуществления или содействия осуществлению их деятельности". В настоящее время эти расходы возмещаются посредством тех же механизмов, которые используются для возмещения АУР за счет программ ДВ или конкретных соглашений об административном обслуживании.

Источниками безвозмездных поступлений могут быть государства-члены (которые вносят и обязательные, и добровольные взносы), другие учреждения Организации Объединенных Наций (например, ПРООН), многосторонние организации (например, Европейская комиссия) или частные доноры (например, фонды).

На графике ниже представлен состав ДВ в 2010–2011 годах.

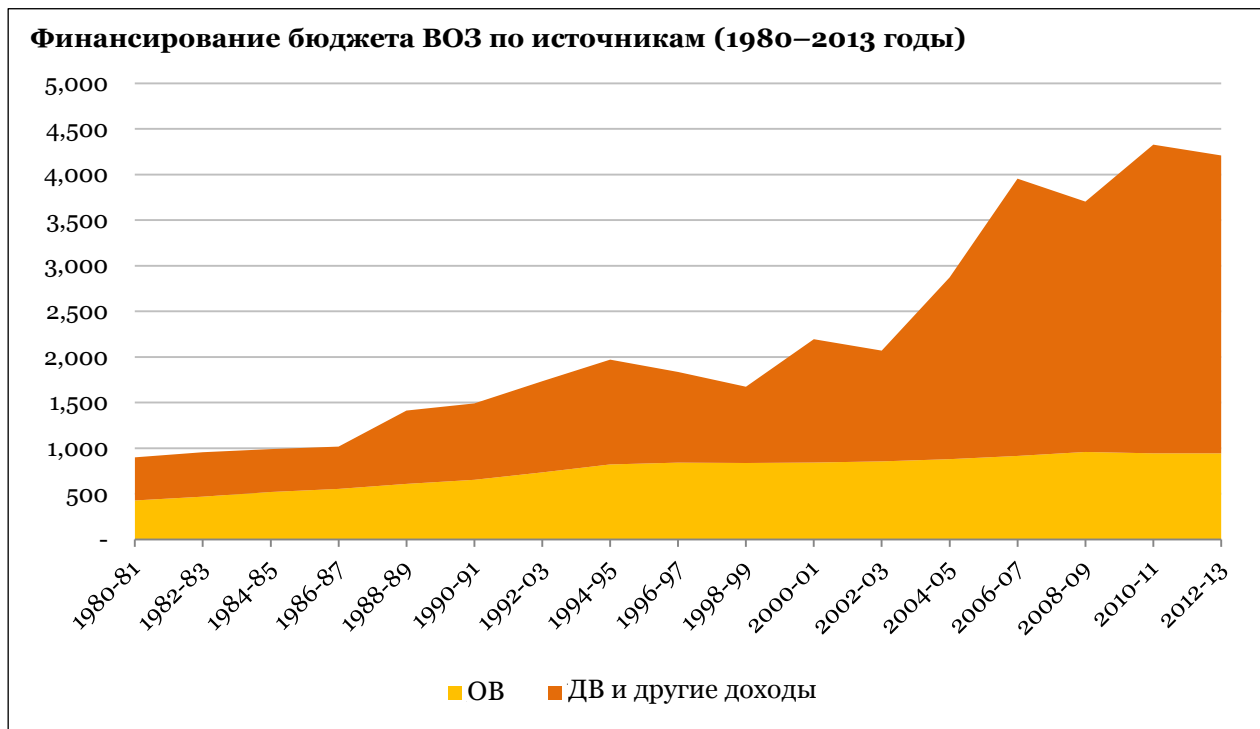
Рисунок 10. Источники добровольных взносов (2010–2011 годы)



3.3.2. Динамика изменения и воздействие модели финансирования ВОЗ на АУР

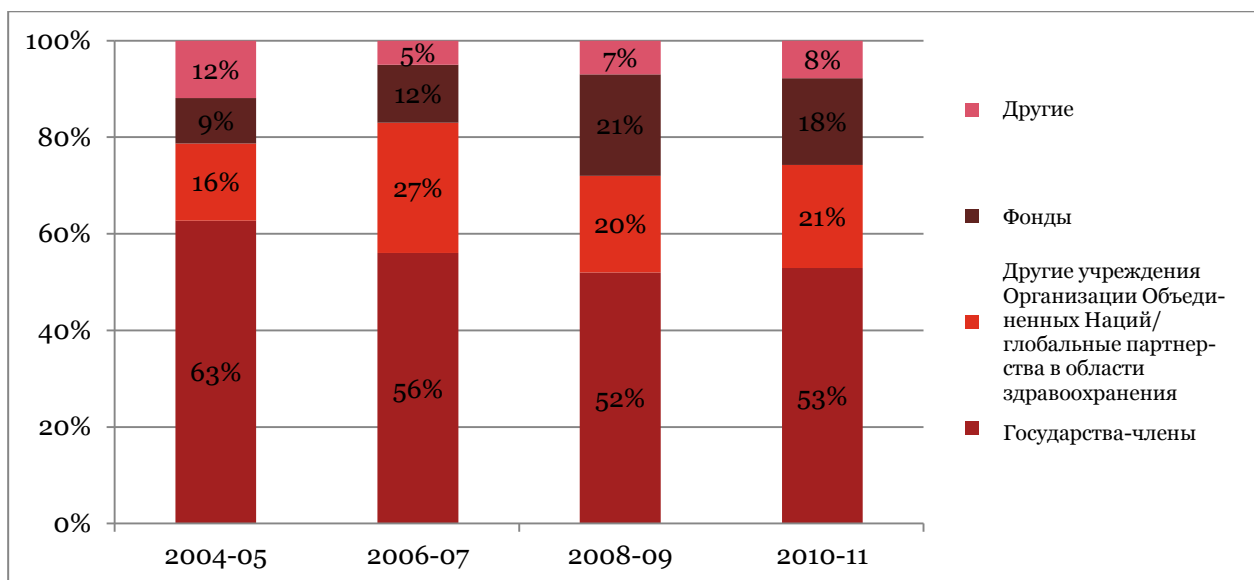
На рисунке ниже представлена структура бюджета ВОЗ в период 1980–2013 годов, свидетельствующая о значительном росте добровольных взносов в последнем десятилетии. В результате если процентная доля ДВ в 1980-е годы составляла приблизительно 50% от общих финансовых ресурсов организации, то на сегодняшний день она возросла до 78%.

Рисунок 11. Финансирование ВОЗ по источникам (1980–2013 годы)



Как видно из приведенной ниже диаграммы, со временем относительная доля других учреждений Организации Объединенных Наций и международных организаций в добровольном финансировании возросла (21% в 2010–2011 годах против 16% в 2004–2005 годах), тогда как доля государств-членов снизилась (53% в 2010–2011 годах против 63% в 2004–2005 годах).

Рисунок 12. Изменение соответствующей доли добровольного финансирования ВОЗ по типам доноров



В принципе ВОЗ должна иметь возможность полностью возмещать АУР за счет программ, финансируемых из средств ДВ, и субъектов, действующих на базе ВОЗ.

Увеличение доли добровольного финансирования и финансирования через другие учреждения Организации Объединенных Наций и многосторонние организации имеет серьезные последствия для административно-управленческих функций и расходов.

- ВОЗ приходится оказывать административно-управленческую поддержку все возрастающему количеству добровольно финансируемых программ. Если в прошлом любая недостающая сумма могла быть возмещена путем переноса суммы средств на другие счета, то сегодня сам объем добровольно финансируемых программ требует установления точного баланса между размером расходов на их поддержку и фактическим финансированием нарастающего объема работ по осуществлению административно-управленческих функций. В противном случае возникнет ситуация, когда за счет обязательных взносов будут субсидироваться расходы на добровольно финансируемую деятельность. Это неприемлемо для государств-членов и будет противоречить резолюции A/RES/62/208 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, вновь подтвержденной в 2010 году резолюцией A/RES/64/289, которая *"настоятельно призывает специальные учреждения избегать использования основных/регулярных ресурсов для покрытия расходов, связанных с управлением внебюджетными фондами и их программной деятельностью"*.
- Для ВОЗ парадокс заключается в том, что ей приходится поддерживать возрастающий объем программ и в то же самое время доказывать обоснованность расходов на административно-управленческую поддержку донорам, которые как правило:
 - не видят выгоды в деятельности по поддержке либо считают, что затраты на поддержку должны покрываться ВОЗ, и поэтому возражают против финансирования такой деятельности, если им не докажут обратное; и
 - склонны использовать ставку сборов на покрытие вспомогательных расходов по программам в качестве критерия при оценке эффективности финансирования, направляемого ими разным учреждениям. Хотя это создает положительный стимул для того, чтобы учреждение повышало эффективность АУР для сохранения конкурентоспособности, на практике это часто приводит к предоставлению недостоверных данных о стоимости административно-управленческой поддержки.

- Для управления добровольно финансируемой деятельностью и структурами, действующими на базе ВОЗ, были введены специальные статьи накладных расходов. В пункт 58 своего доклада за 2007 год о воздействии осуществления программ и стратегии мобилизации ресурсов на добровольные взносы в Организации Объединенных Наций Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций отмечала, что *"управление многими различными донорскими циклами и процедурами связано с высокими операционными расходами. Так, для организаций нередко становятся проблемой строгие требования, предъявляемые конкретными донорами к отчетности. Небольшие целевые взносы также связаны с относительно высокими административными расходами, но если не поощрять такие добровольные взносы, возникает риск снижения стимула"*. Такие операционные издержки, в частности, включают:
 - необходимость в усилении/выводе на профессиональный уровень управленческой деятельности, такой как мобилизация ресурсов для партнерств и управление внешними связями;
 - инвестиции в специальные технологии (например, ГСУ "Oracle", обеспечивающую бухгалтерский учет) или усложнение структуры данных и процедур бухгалтерского учета для выполнения различных требований к отчетности, предъявляемых донорами;
 - повышение требований к административно-управленческому персоналу в связи с необходимостью отвечать на отдельные запросы по отчетности; и
 - повышение требований к юридическому руководству, лицам, ответственным за привлечение подрядчиков, и высшему руководству в связи с необходимостью оказывать поддержку управленческой деятельности.
- Сборы на покрытие вспомогательных расходов по программам, согласованные с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и многосторонними организациями (например, Европейской комиссией), как правило, ниже стандартных 13% (см. ниже раздел 3.3.4.1), что ведет к структурному разрыву в финансировании административно-управленческих функций.

3.3.3. Механизмы финансирования АУР

Административно-управленческие расходы ВОЗ в настоящее время финансируются посредством следующих механизмов.

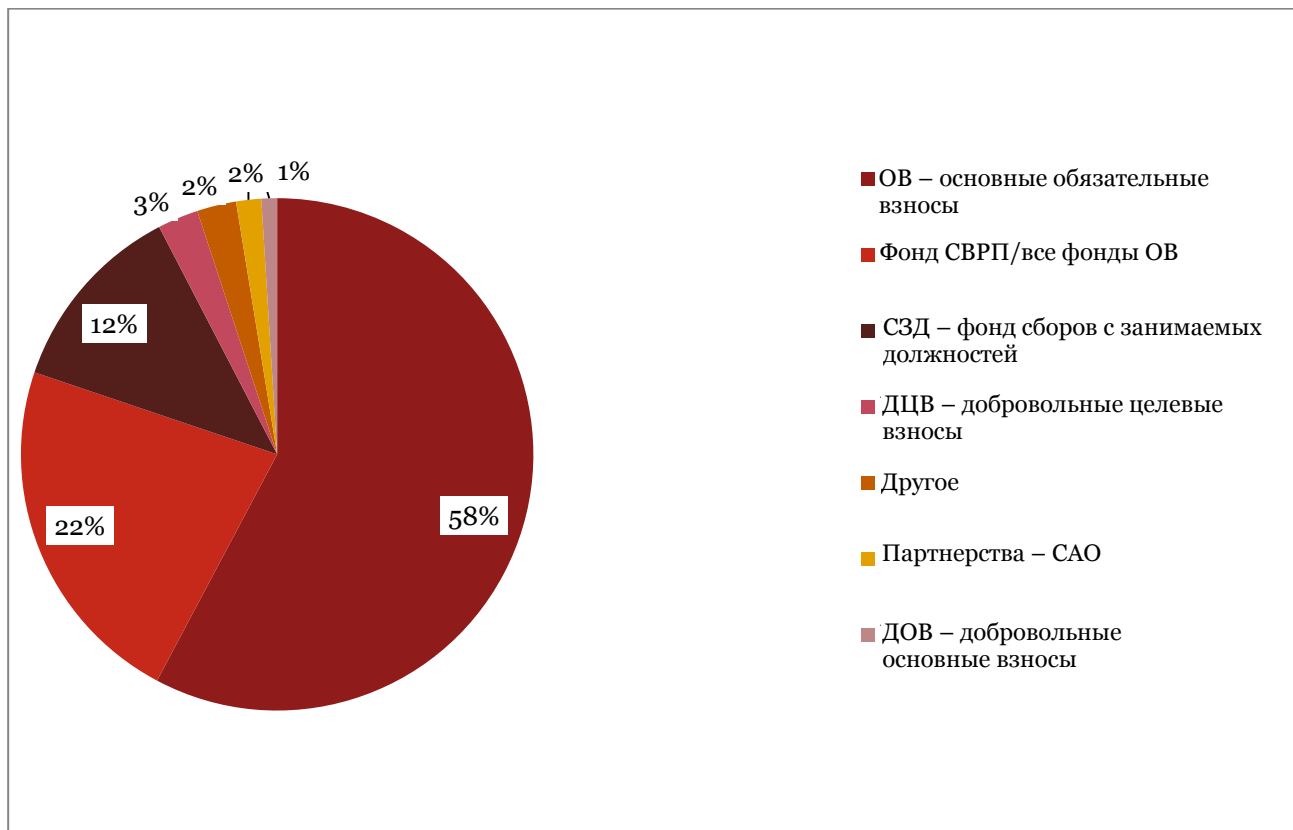
- *Непосредственное начисление или покрытие расходов техническими подразделениями:* некоторые АУР, например на телефонные переговоры, служебные поездки или обслуживающий персонал, понесенные в связи с реализацией конкретных программ, оплачиваются непосредственно из фондов программ и согласуются с донорами. Это делает расходы прозрачными для доноров, дает возможность руководителям программы управлять расходами и обеспечивает приемлемый порядок покрытия этих затрат. Однако такой подход усложняет консолидацию расходов и снижает прозрачность совокупных АУР, что не способствует ясности в отношении общей доли АУР в организации.
- *Непосредственное финансирование за счет ОВ и основных ДВ:* это, в частности, относится к АУР, понесенным в связи с поддержкой выполнения основного мандата ВОЗ. Проблема состоит в выработке четкого определения различия между деятельностью, имеющей существенно важное значение для существования ВОЗ, и деятельностью, хотя и важной, но не являющейся абсолютно необходимой для существования и работы ВОЗ. Другая проблема состоит в том, чтобы не допустить превращения ОВ в базовый механизм автоматического покрытия недостающих сумм по АУР, которые не могут быть возмещены за счет добровольно финансируемых программ.
- *Возмещение за счет технических программ или структур, действующих на базе ВОЗ:* этот механизм применяется для АУР, которые нельзя приписать какой-либо конкретной программе или структуре. На данный момент действуют три механизма возмещения таких косвенных расходов, которые рассматриваются далее в следующем разделе:
 - сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам (СВРП), который представляет собой процент, взимаемый только с добровольно финансируемых программ и некоторых структур, действующих на базе ВОЗ;
 - сбор с занимаемых должностей (СЗД), который представляет собой сбор на покрытие накладных расходов, взимаемый в виде процентной надбавки на фонд заработной платы каждого подразделения, независимо от того, работает оно над программами, финансируемыми за счет ОВ или ДВ. Таким образом, этот механизм может обеспечить косвенное финансирование за счет ОВ; и
 - сбор, согласованный со структурами, действующими на базе ВОЗ, в рамках соглашения об административном обслуживании (САО) и других дополнительных соглашений, когда с этих структур не взимается СВРП.

Каждый из этих источников финансирования АУР отслеживается через конкретный фонд.

Хотя первоначально центральным для исследования был вопрос о возмещении расходов, провести анализ вариантов будущего финансирования АУР невозможно без учета АУР, покрываемых непосредственно программами.

На приведенной ниже диаграмме представлены источники финансирования СЦ 12–13 за 2010–2011 годы.

Рисунок 13. Финансирование СЦ 12–13 по источникам (2010–2011 годы)



В связи с долей ресурсов ОВ в финансировании АУР возникает вопрос о перекрестном субсидировании, который далее рассматривается в разделе 3.3.5.

3.3.4. Подробный анализ механизмов возмещения косвенных расходов ВОЗ

В данном разделе более подробно анализируются механизмы возмещения косвенных АУР.

3.3.4.1. Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам (СВРП)

Определение

СВРП как механизм возмещения расходов давно используется в ВОЗ и системе Организации Объединенных Наций в целом. Ставка СВРП в размере 13% была установлена Всемирной ассамблеей здравоохранения в 1973 году (резолюция WHA 34.17) и Секретариатом Организации Объединенных Наций в 1980 году (ГА ООН 35.217) в качестве компенсации за внебюджетную деятельность, такую как программы, финансируемые за счет ДВ или некоторых партнерств, действующих на базе ВОЗ.

За последнее десятилетие размер ставки СВРП активно обсуждался с донорами и в учреждениях Организации Объединенных Наций. Доноры подвергали сомнению эффективность учреждений Организации Объединенных Наций, а также необходимость для доноров участвовать в финансировании административной инфраструктуры, которая, на их взгляд, была создана еще до внесения ими взносов. Вследствие этого нарастало давление с целью снижения ставок СВРП.

Ставка СВРП рассчитывается по учетной стоимости и проводится через отдельный фонд, используемый для финансирования административной деятельности. В 2010–2011 годах 22% административно-управленческих расходов по линии СЦ 12–13 финансировались за счет СВРП, как показано на рисунке 13 выше.

Применяемые фактические ставки СВРП

Не ко всем программам применяется стандартная ставка СВРП в размере 13%. В таблице ниже приведены различные ставки СВРП, применяемые в настоящее время.

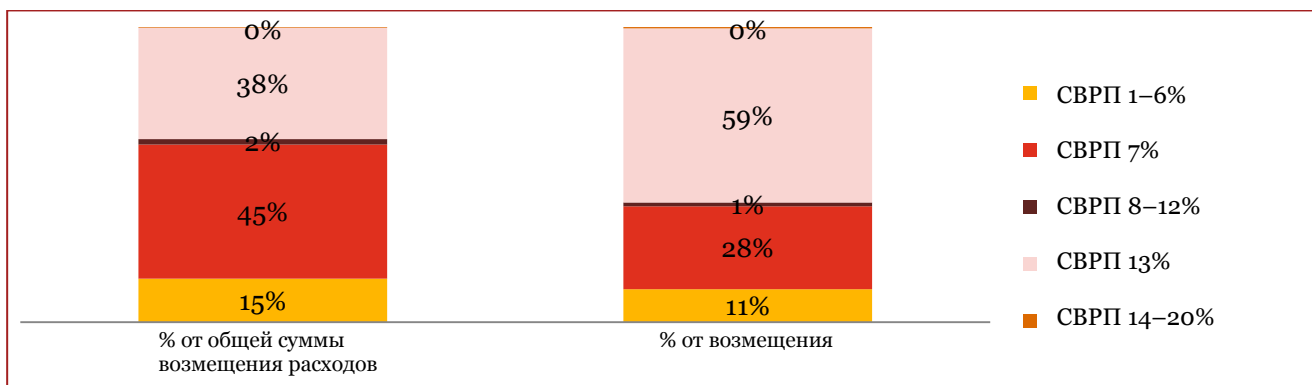
Таблица 1. Ставки СВРП

Ставка	Донор или программа и объем/орган
20%	Европейская комиссия – Генеральный директорат по научным исследованиям (только для РП7)
До 15%	Пожертвования Фонда Билла и Мелинды Гейтс
13%	Стандартный СВРП согласно резолюции WHA34.17
12%	Межучрежденческие соглашения в отношении младших сотрудников категории специалистов
7%	Европейская комиссия (Рамочное финансовое и административное соглашение)
	Конкретные чрезвычайные ситуации (за исключением обеспечения готовности)
	Программа, по которой оптовые закупки превышают 80% от суммы взноса
	Целевые фонды партнерств, в которых доноры обеспечивают значительную часть финансирования административных расходов партнерства (например, "Остановить туберкулез")
	Финансирование деятельности исключительно в Центре ВОЗ по развитию здравоохранения, Кобе, и Бюро ВОЗ в Лионе по обеспечению национальной готовности к эпидемиям и ответным действиям
6,5%	Соглашения о ликвидации полиомиелита (за исключением Фонда Ротари)
	Учреждения Организации Объединенных Наций (например, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ЮНДКП, ЮНФПА, Фонд Организации Объединенных Наций). Распространяется на все финансирование по линии учреждений Организации Объединенных Наций, где ВОЗ является исполнителем, за исключением ЮНЭЙДС и "сквозного" финансирования
6%	Взносы Фонда Ротари на ликвидацию полиомиелита
6%	ЮНЭЙДС
3%	Услуги государствам-членам по неэкстренному снабжению согласно резолюции EB33.R44
	Препараты для борьбы с туберкулезом, закупаемые Глобальным механизмом закупок лекарств
1%	Закупки по линии ЮНИСЕФ
	"Сквозное" финансирование совместных программ Организации Объединенных Наций, когда ВОЗ выступает в качестве агента по административным вопросам, обеспечивая выделение средств партнерам-исполнителям
0%	Закупки по линии ЮНЕП, УВКБООН, ЮНФПА при наличии взаимного соглашения с учреждениями Организации Объединенных Наций
	Услуги по экстренным поставкам государствам-членам согласно резолюции EB33.R44

Увеличение доли средств, предоставляемых другими учреждениями Организации Объединенных Наций и международными организациями, такими как ЕС, привело к постепенному снижению СВРП, фактически собираемых ВОЗ.

***На рисунке 5 показано распределение общего объема средств и количество возмещений по ставке СВРП. Видно, что хотя стандартная ставка СВРП в размере 13% применяется к 59% программ, эти программы составляют лишь 38% от общего количества добровольно финансируемых программ. К трети программ, на которые направляется 60% добровольного финансирования, напротив, применяется ставка СВРП в размере 7% и менее.

Рисунок 14. Перераспределение ставок СВРП, применяемых к программам (2010–2011 годы)



Действующая фактическая средняя ставка СВРП, применяемая к добровольному финансированию, составляла 6,7% в 2010–2011 годах и 7,1% – в январе–октябре 2012 года.

Обсуждение вопроса об унификации ставок СВРП для всех учреждений и программ Организации Объединенных Наций

Вопрос об унификации ставок СВРП периодически обсуждается среди учреждений Организации Объединенных Наций.

Основное расхождение существует между унифицированной методологией возмещения расходов и унифицированной единой ставкой возмещения расходов.

- Унифицированная ставка возмещения расходов:** до настоящего времени в стремлении к унификации специализированные учреждения и программы Организации Объединенных Наций двигались в направлении установления фактического базового показателя на уровне ставки СВРП 7%, применяемой ПРООН. Однако в силу того что у разных организаций по-прежнему существенно различаются операции, структура расходов и модели финансирования, это движение к единой ставке СВРП на практике означало, что эта ставка поддерживается искусственно в отличие от ставок, рассчитанных с помощью отлаженной методологии возмещения и категоризации расходов, систематически применяемой каждым учреждением. В этом смысле стремление к применению схожей ставки возмещения расходов, независимо от конкретных факторов расходов каждой организации, противоречит цели унификации основ и методологий категоризации расходов и расчета ставок их возмещения. Иными словами, унификация ставок возмещения расходов **не позволяет провести прозрачные сопоставления между организациями.**
- Унифицированная основа и методология возмещения расходов:** унифицированная концептуальная основа, или единая методология категоризации и распределения расходов, поддерживающая единую методологию разработки ставок возмещения расходов, безусловно, в результате приведет к установлению различных ставок в разных учреждениях, поскольку каждая организация отличается по многим аспектам, таким как размер, мандат, сфера деятельности и масштабы присутствия. Это однозначно подтверждается предыдущими исследованиями по вопросу возмещения расходов в Организации Объединенных Наций, выполненными по поручению учреждений или доноров.

Хотя подробное рассмотрение вопроса о сближении размера ставок СВРП во всех учреждениях Организации Объединенных Наций выходит за рамки настоящего исследования, важно отметить, что в других учреждениях Организации Объединенных Наций в настоящее время ведется работа над унификацией основы и методологии расчета ставок и что учреждения должны поддерживать постоянные контакты с донорами, информируя их об указанном выше различии между унифицированными ставками и унифицированными методологиями.

Схожая/единая ставка СВРП: 1) не будет достоверно отражать конкретные факторы и эффективность расходов учреждения; и 2) будет идти вразрез с задачей обеспечения прозрачности.

3.3.4.2. Сбор с занимаемых должностей (СЗД)

Определение

Начиная с января 2010 года ВОЗ ввела СЗД в качестве дополнительного источника финансирования с целью устранения разрыва, вызванного постепенным размыванием реальной ставки СВРП.

Фиксированная процентная доля расходов на заработную плату до вычета налогов (8,5%) в настоящее время начисляется на все программы и партнерства, за исключением действующих на базе ВОЗ структур, заключивших конкретные соглашения об административном обслуживании. Этот сбор взимается независимо от характера финансирования, то есть он распространяется в равной мере на программы, финансируемые за счет как обязательных, так и добровольных взносов.

Собранные денежные средства идут на финансирование тех элементов стратегической цели 13, которые наиболее тесно связаны с должностью, занимаемой сотрудником: офисное помещение, содержание зданий, ИТ, обеспечение безопасности и повышение квалификации персонала.

Применяемая фактическая ставка СЗД

В настоящее время применяется ставка 8,5% от суммы заработной платы до вычета налогов. В течение двухлетнего периода 2010–2011 годов было собрано 148,2 млн. долл. США, что составило 12% финансовых ресурсов СЦ 12–13.

Несмотря на ограниченность размера – собранная сумма составляла только около половины объема финансирования за счет СВРП, – этот механизм играет важную роль в ограничении перекрестного субсидирования и фактически влияет на один из ключевых факторов расходов организации, а именно на численность персонала.

Порядок применения СЗД – через фонд заработной платы – обеспечивает единообразие СЗД по всем программам и отсутствие риска, что доноры могут потребовать обсуждения вопроса о накладных расходах.

Проблемы

После применения в течение двух с лишним лет и несмотря на преимущества, использование СЗД в качестве устойчивого механизма финансирования АУР тем не менее связано с рядом проблем.

- *Инфляционное воздействие на воспринимаемую стоимость кадровых ресурсов ВОЗ:* применение СЗД сверх суммы заработной платы до вычета налогов автоматически привело к увеличению расходов на заработную плату на 8,5%. Это было воспринято некоторыми внешними заинтересованными сторонами как признак того, что расходы на персонал в ВОЗ выше, чем в сопоставимых организациях.

- *Наглядность и ясность для государств-членов, доноров, партнерств и программ:* СЗД прямо не отражается в бюджете и отчетности сегмента СЦ 12–13. Поскольку он собирается через фонд заработной платы, эти расходы отражаются в расходах на персонал сегмента СЦ 1–11. Собранные средства относятся на СЦ 93, которая является зеркальным отражением СЦ 13, откуда производятся расходы, связанные с СЗД. В результате реальные затраты на осуществление административно-управленческих функций полностью не отражаются, если в расчет принимаются только СЦ 12 и СЦ 13. Это затрудняет ведение диалога по поводу АУР с государствами-членами.
- *Неконтролируемость:* первоначальная концепция СЗД была последовательна в увязке такого фактора расходов, как численность персонала, с конкретными категориями расходов. Однако анализируя то, как использовались средства, собранные в рамках СЗД, авторы исследования обнаружили некоторые несоответствия с первоначальными намерениями. На практике средства СЗД используются для финансирования различных административных расходов по линии СЦ 13. С учетом указанного в предыдущем пункте отсутствия наглядности существует риск того, что со временем использование СЗД не обеспечит необходимой подотчетности и прозрачности в том, что касается использования денежных средств.

Хотя принцип возмещения расходов на основе численности персонала как главного фактора расходов (и заработной платы как заменяющего показателя) вполне логичен и справедлив, практика его использования требует дальнейшей доработки для обеспечения функционирования этого механизма на принципах устойчивости, прозрачности и справедливости.

3.3.4.3. Платежи, собираемые по соглашениям об административном обслуживании и дополнительным соглашениям с партнерами

Определение

ВОЗ предоставляет базу для деятельности различных структур и партнерств в области здравоохранения начиная с 1971 года. Эти структуры и партнерства могут иметь разные формы:

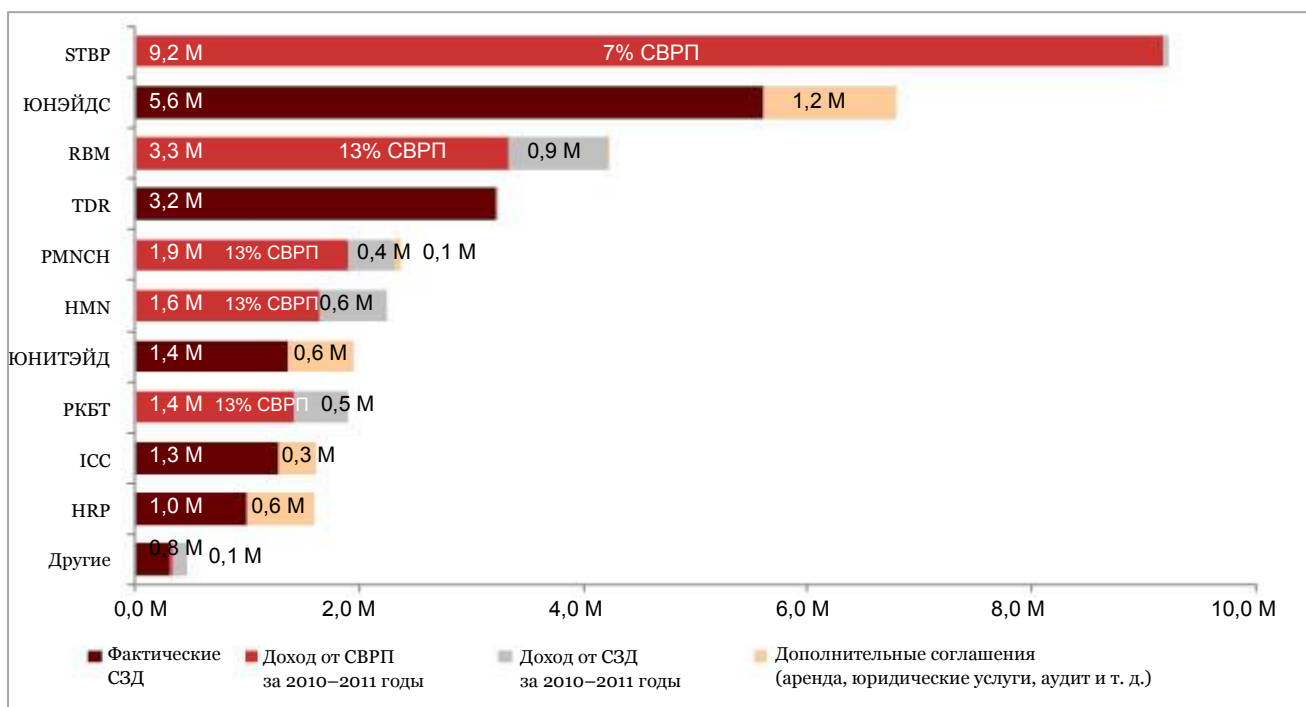
- совместные межучрежденческие программы Организации Объединенных Наций (например, ЮНЭЙДС);
- межорганизационные структуры (например, МВЦ ООН);
- некорпоративные партнерства (так называемые "размещенные партнерства") действующие на базе ВОЗ под своим собственным управлением (например, STBP, RBM, PMNCH, UNITAID, HMN, GWHA, ANPSR, OBS);
- секретариаты, действующие на базе ВОЗ (например, РКБТ); и
- программы, спонсируемые совместно с ВОЗ: встроены в основную деятельность ВОЗ и входят в систему подотчетности по программам ВОЗ, но финансируются рядом других организаций (например, TDR, HRP, APOC, GPEI).

ВОЗ предоставляет партнерствам различные услуги, и с большинством из них ею подписаны отдельные меморандумы о взаимопонимании. Для некоторых структур ВОЗ возмещает расходы на оказание поддержки за счет СВРП и СЗД. Однако с четырьмя партнерствами, в силу их размеров и особого объема услуг, которые им оказывает ВОЗ, были заключены отдельные соглашения об административном обслуживании (CAO). В этих CAO указывается сумма затрат на каждый вид услуг и приводится подробная калькуляция на основе расходов. Заключаются также дополнительные соглашения о возмещении дополнительных расходов на конкретные услуги, запрошенные партнерствами, например на юридические услуги, внутренний аудит и аренду.

Фактические сборы, полученные от структур и партнерств, действующих на базе ВОЗ

На рисунке ниже представлен общий обзор сборов от партнерств за 2010–2011 годы. В 2010–2011 годах ВОЗ получил 12,8 млн. долл. США в рамках CAO и примерно 2,8 млн. долл. США по дополнительным соглашениям. Это составляет 36% от общей суммы сборов с партнерств и других структур, действующих на базе ВОЗ. Совокупный доход от партнерств составил 35,6 млн. долл. США. Самый высокий доход получен от партнерства "Остановить туберкулез", для которого ставка СВРП составляет 7%. Большинство других партнерств, действующих на базе ВОЗ, платят СВРП в размере 13%.

Рисунок 15. Сборы, полученные от партнерств (2010–2011 годы)



Проблемы

Анализ существующих CAO и дополнительных соглашений выявляет следующие проблемы.

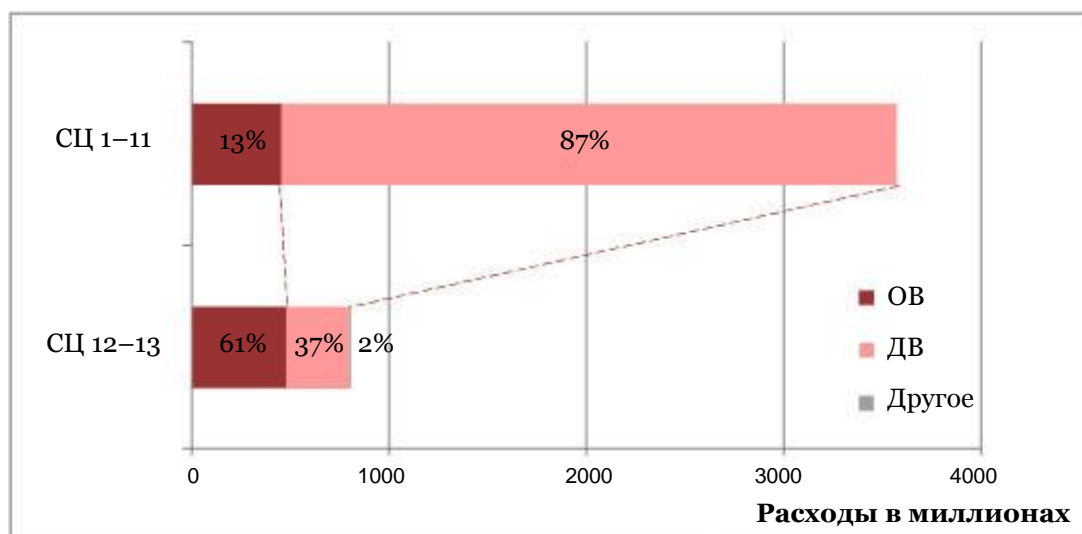
- *Непоследовательность в применении CAO:* не со всеми партнерствами заключены CAO. А из-за различий в охвате и деталях на толкование и курирование таких соглашений уходит много времени.
- *Управление ожиданиями в отношении ответственности, возникающей по условиям CAO:* хотя ВОЗ рассматривает эти договоренности просто как форму соглашения о возмещении затрат и предоставлении услуг на условиях максимально возможного качества, авторы исследования считают, что партнерства могут воспринимать подписание CAO как согласие на обслуживание на гарантированном уровне и ожидают от ВОЗ получения максимальной выгоды за уплаченные деньги.
- *Определение сферы действия механизмов возмещения средств:* не ясно, за какие услуги возмещение расходов осуществляется за счет СВРП, СЗД и CAO. На уровне подразделений ВОЗ заключаются также дополнительные соглашения в отношении услуг, которые предоставляются по дополнительным заявкам партнерств. При таком непоследовательном подходе трудно понять, какие услуги партнерства получают и сколько они за это платят, и, следовательно, оценить, в какой степени собранные платежи реально возмещают расходы ВОЗ.

3.3.5. Проблема перекрестного субсидирования

Один из периодически поднимаемых государствами-членами вопросов касается наличия и масштабов перекрестного субсидирования. Перекрестное субсидирование означает частичное финансирование за счет обязательных взносов затрат, понесенных добровольными программами или структурами, действующими на базе ВОЗ.

Приблизительный ответ на этот вопрос можно получить в первую очередь путем сопоставления относительной доли обязательных и добровольных взносов в сегментах технических и стимулирующих стратегических целей, как это представлено на приведенной ниже диаграмме.

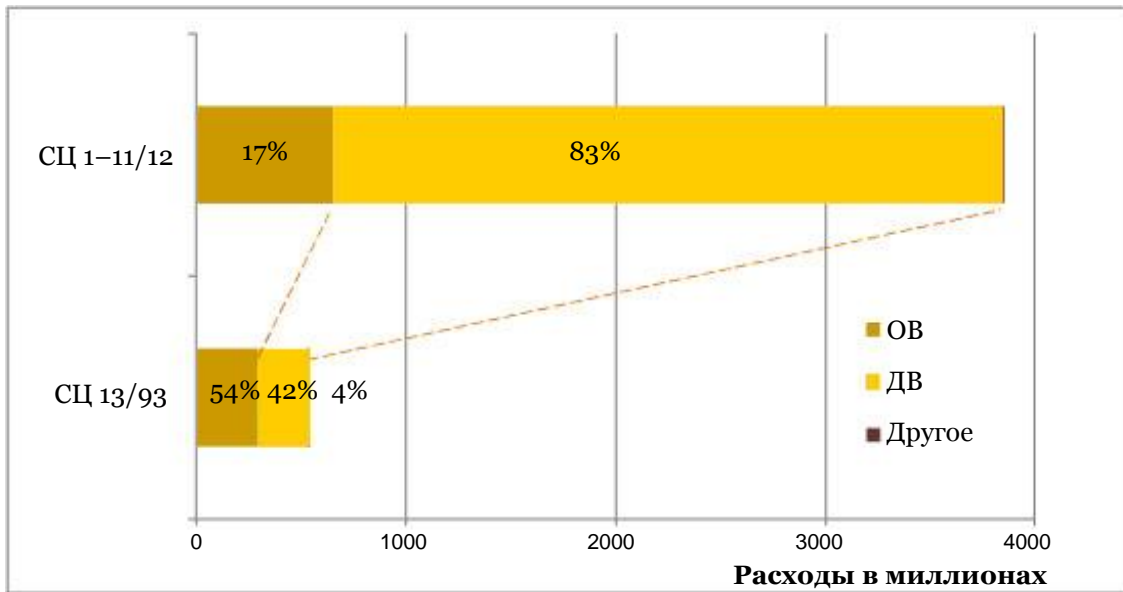
Рисунок 16. Доля обязательных взносов в финансировании технических стратегических целей по сравнению со стимулирующими стратегическими целями



На диаграмме видно, что если технические программы за счет ОВ финансируются на 13%, то стимулирующие стратегические цели прямо или косвенно (из СЗД, собранных по финансируемому за счет ОВ штатному расписанию) финансируются за счет ОВ на 61%. *Следует отметить, что это соотношение очень близко к результатам аналогичного анализа, проведенного в других учреждениях Организации Объединенных Наций (см. проведенное DFID в 2007 году исследование по финансированию ПРООН).*

Даже если предположить, что статья "Управление" в сегменте СЦ 12 не включает расходы на поддержку добровольно финансируемой деятельности и принять во внимание только СЦ 13 и зеркальную СЦ 93, то 54% финансирования по статье "Административные функции" все равно приходится на ОВ, в отличие от технических СЦ 1–11 и СЦ 12 вместе взятых, которые на 17% осуществляются за счет ОВ, о чем свидетельствует рисунок 17.

Рисунок 17. Доля обязательных взносов в финансировании административных расходов по линии СЦ 13 по сравнению с другими СЦ



Отсюда видно, что в настоящее время перекрестное субсидирование осуществляется в значительных масштабах.

3.4. Выводы

Характеристику текущей ситуации можно составить, обобщив основные сильные и слабые стороны, возможности и угрозы. Это позволит затем определить основные элементы будущей модели финансирования в ВОЗ.

3.4.1. Сводный анализ ССВУ

В данном разделе в обобщенном виде представлены наиболее важные характеристики текущей ситуации.

Сильные стороны

Определены следующие основные сильные стороны.

- Имеется в наличии *централизованная система планирования общеорганизационных ресурсов (СПОР)*, и ее модуль управления грантами содержит ряд сегментов для отслеживания расходов, которые могут быть усовершенствованы с целью улучшения отслеживаемости расходов и усиления общего контроля над расходами.
- ВОЗ сумела *смягчить воздействие фактора постоянного роста добровольного финансирования на АУР и размывания действующей ставки СВРП* благодаря сбору с занимаемых должностей, который в принципе является справедливым и изменяемым.
- В текущем и предыдущем двухлетнем периоде ВОЗ *продемонстрировала способность к достижению эффективности* и контролю расходов.

Слабые стороны

Можно выделить следующие основные слабые стороны.

- Несмотря на наличие централизованной СПОР, *структура и качество данных* не обеспечивают достаточной прозрачности расходов и достоверности отчетности о расходах.
- Существует *неустранимый конфликт между стремлением избежать перекрестного субсидирования* в соответствии с требованиями государств-членов и необходимостью *сохранения конкурентоспособности*, чтобы иметь возможность привлекать добровольное донорское финансирование. Ситуация, когда за счет ОВ финансируется 61% расходов по линии СЦ 12–13, хотя и аналогична ситуации, наблюдаемой в других учреждениях, не планировалась государствами-членами и не получила их ясно выраженного согласия.
- В результате применения сбора с занимаемых должностей (СЗД) расходы на персонал становятся выше, чем в аналогичных организациях, и не получают четкого отражения в регулярной программе и бюджете, в связи с чем ВОЗ вынуждена отражать совокупные АУР таким образом, что государствам-членам сложно в них разобраться.
- Возмещение АУР за счет *партнерств* в лучшем случае осуществляется эпизодически и без какой-либо последовательной системы.

Возможности

Существуют следующие основные возможности.

- *Проводимая в настоящее время реформа управления и исследование, посвященное будущим механизмам финансирования ВОЗ*, открывают возможность для обсуждения с государствами-членами и повышения их осведомленности о важной, но сложной проблеме финансирования АУР.

- Аналогичные обсуждения проводятся в настоящее время и в других учреждениях Организации Объединенных Наций. Возможно, это позволит учреждениям выступить в унисон и донести до государств-членов и доноров единую концепцию, тем самым повышая шансы на нахождение приемлемой и согласованной модели финансирования административно-управленческих функций.
- Высшее руководство ВОЗ переносит акцент на области, в которых ВОЗ может продемонстрировать особую профессиональную компетенцию. Это обеспечит более выгодную позицию в отстаивании и обосновании перед донорами вспомогательных расходов.

Угрозы

Можно выделить следующие основные угрозы.

- *Под влиянием финансового кризиса* государства-члены и доноры стремятся повысить эффективность использования средств. Административно-управленческая поддержка представляет собой одно из основных направлений, где доноры рассчитывают на эффективность ВОЗ.
- Руководители программ, возможно, будут конкурировать за получение средств в тех случаях, когда ВОЗ не сможет оправдать надбавку к стоимости услуг высоким профессионализмом, что будет вынуждать ее соглашаться на более низкую стоимость обслуживания.
- *Продолжающееся размывание действующих ставок СВРП* в связи с повышением доли программ, финансируемых другими учреждениями Организации Объединенных Наций или другими многосторонними организациями, может закрепить или увеличить разрыв в финансировании АУР, если этот разрыв не будет компенсирован еще одним дополнительным механизмом финансирования.
- Вопрос возмещения расходов обсуждается со времени проведения в 1973 году основополагающего обзора расходов на административную поддержку в Организации Объединенных Наций. До сих пор он не получил удовлетворительного разрешения, вызывая скептицизм относительно возможности решения этого вопроса в обозримом будущем.

3.4.2. Основные направления в разработке будущей модели финансирования

Исходя из оценки текущего положения дел, намечены следующие 6 основных направлений в разработке будущей модели финансирования:

- разрешение противоречия между перекрестным субсидированием и полным возмещением расходов за счет добровольно финансируемых программ;
- более эффективное использование ГСУ за счет повышения качества управления данными как необходимое условие контроля над расходами и обеспечения прозрачности расходов;
- обеспечение финансирования административно-управленческих функций на основе всеобъемлющей методологии распределения расходов, а не за счет бессистемного возмещения АУР или установления набора процентных ставок возмещения;
- обеспечение того, чтобы механизмы возмещения расходов не служили помехой для наглядности и прозрачности АУР, например путем их учета и отражения в программе и бюджете;
- дополнительное и по возможности эффективное использование возмещения расходов как средства привлечения добровольного финансирования, например путем стимулирования; и
- разработка последовательной и сбалансированной системы возмещения расходов для структур и партнерств, действующих на базе ВОЗ.

4. Анализ вариантов финансирования

В данной главе содержатся определение и оценка следующих четырех моделей финансирования АУР.

- **Вариант А** предусматривает возмещение всех косвенных АУР посредством одного единственного механизма – СВРП, который начисляется на ОВ, программы, финансируемые за счет ДВ, и структуры, действующие на базе ВОЗ.
- **Вариант В** предусматривает использования механизма, описанного для варианта А (СВРП для возмещения косвенных расходов), плюс сбор на покрытие накладных расходов с целью возмещения расходов.
- **Вариант С** предусматривает использование механизма, описанного для варианта А (СВРП для возмещения косвенных расходов), и каталога услуг, где указываются удельные издержки. В этом случае косвенные расходы возмещаются в зависимости от уровня потребления.
- **Вариант Д** предусматривает финансирование деятельности, которая относится к категории общих управленческих функций, за счет прямых обязательных взносов. Другие административные расходы возмещаются с помощью СВРП и сбора на покрытие накладных расходов.

В разделах 4.1, 4.2 и 4.3 описываются тенденции, требования и критерии оценки по каждому варианту, а также различные параметры и переменные, которые необходимо принимать во внимание при определении конкретной модели финансирования. В разделе 4.4 приводится детальная характеристика и оценка каждого из четырех вариантов.

4.1. Тенденции, требования и ожидания государств-членов

В данном разделе помимо основных направлений, определенных в разделе 3.4.2, рассматриваются дополнительные тенденции и требования, имеющие значение для определения вариантов финансирования АУР в будущем.

Общее направление совершенствования финансирования ВОЗ

В рамках реформы ВОЗ ведется работа по определению будущего порядка финансирования ВОЗ. В этой связи недавно был подготовлен доклад с изложением проблем и рекомендаций относительно будущего финансирования ВОЗ. В таблице ниже приводится выдержка из итогового доклада "Предложения по совершенствованию финансирования ВОЗ" (ЕВРВАС/ЕХО2/2), который был окончательно доработан в последнем квартале 2012 года.

Таблица 2. Сводный перечень проблем и предложений, касающихся финансирования ВОЗ (документ РВАС ЕВРВАС/ЕХО2/2)

Проблемы	Предложения
1. Несогласованность имеющихся средств и бюджета по программам	Предложение 1: весь бюджет по программам утверждается Ассамблеей здравоохранения, с тем чтобы обеспечить согласованность имеющихся ресурсов с утвержденными приоритетами и ожидаемыми результатами
2. Предсказуемость финансирования	Предложение 2: разрабатываются механизмы, обеспечивающие получение средств в дополнение к обязательным взносам в краткосрочной перспективе и увеличение обязательных взносов в долгосрочной перспективе
3. Прозрачность и управление ресурсами	Предложение 3: налаживается диалог по вопросам финансирования и изыскивается возможность многолетнего финансирования, соответствующего общей программе деятельности
4. Уязвимость ВОЗ в связи с ограниченностью донорской базы	Предложение 4: повышается уровень координации и мобилизации ресурсов, управления ресурсами, укрепляются внутренние механизмы финансового контроля и отчетности
5. Гибкость финансирования	Предложение 5: рассматриваются способы расширения донорской базы ВОЗ

В том, что касается финансирования АУР, необходимо подчеркнуть следующее.

- *Проблемы:* при разработке механизма возмещения расходов в первую очередь необходимо учитывать такой фактор, как уязвимость перед донорами. Если не принять этот фактор во внимание, ВОЗ может утратить привлекательность для основных доноров. В более позитивном плане авторы исследования полагают, что гибкость финансирования может обеспечиваться потенциальными стимулами (или штрафами) по ставкам СВРП, например путем дифференциации ставок СВРП в зависимости от того, является финансирование целевым или нет.
- *Обязательные взносы:* хотя увеличение размера обязательных взносов желательно и в краткосрочной и долгосрочной перспективе, не ясно, насколько вероятен какой-либо рост финансирования за счет обязательных взносов. Варианты финансирования АУР должны быть приспособлены к текущей ситуации и к ситуации, когда произойдет желаемое увеличение ОВ.
- *Добровольные взносы:* утверждение бюджета в целом Всемирной ассоциацией здравоохранения и укрепление отчетности согласуются с мнением авторов о том, что все АУР должны отражаться понятным и прозрачным образом. Повышение уровня координации мобилизации ресурсов будет также способствовать упорядочению процесса категоризации расходов и их возмещения. Кроме того, это послужит улучшению связей с донорами и позволит пролить свет на реальную стоимость оказания поддержки.

Тенденции, наблюдаемые в других учреждениях Организации Объединенных Наций и многосторонних организациях

Обзор практики возмещения расходов в других учреждениях Организации Объединенных Наций и многосторонних организациях свидетельствует о том, что:

- среди государств-членов и учреждений Организации Объединенных Наций существует понимание того, что некоторые расходы, связанные с добровольно финансируемыми программами, покрываются за счет обязательных взносов;

- большинство международных организаций используют схожие определения прямых и косвенных расходов. Однако Организация Объединенных Наций – это единственная группа международных учреждений, где проводится разграничение между постоянными косвенными и переменными косвенными расходами. По данным некоторых исследований, такое разграничение трудно осуществить на практике, поскольку определения противоречивы и не поддаются проверке, а само такое разграничение ставится под сомнение некоторыми государствами-членами;
- категоризация расходов, как правило, обусловлена функцией или целью расходов, в отличие от названий категорий. Некоторые расходы на ИТ могут быть прямыми (например, расходы на телекоммуникации) или косвенными (например, СПОР). Некоторые учреждения разработали политику классификации и возмещения функциональных затрат (например, ПРООН или ЮНЕСКО);
- четкая система классификации расходов имеет основополагающее значение при рассмотрении вариантов возмещения расходов и моделировании ставок. Как отмечалось в разделе 3.3.4.1, одна и та же система возмещения расходов может использовать разные ставки возмещения расходов в силу специфики факторов расходов в каждой организации;
- доноры предпочитают получать четкие разъяснения в отношении затрат и (разных) ставок возмещения расходов. Для этого необходимо, чтобы ставки (то есть СВРП и сбор на покрытие накладных расходов) определялись по четкой методологии.

Ожидания государств-членов

В ходе исследования авторы провели опрос нескольких государств-членов и доноров. Хотя общение с этими заинтересованными сторонами было недолгим в силу ограниченности времени, оно позволило авторам выявить следующие ожидания.

- *Прозрачность, необходимая для обсуждения моделей и вариантов финансирования.* Из проведенных интервью было ясно, что государства-члены не имеют представления о доле, структуре и динамике изменения административно-управленческих расходов ВОЗ. Очевидно также, что им не известно об экономии расходов, достигнутой организацией за последние годы. Из этого следует, что будущая модель финансирования должна обеспечивать предоставление надлежащей отчетности, в частности, об изменениях в структуре расходов.
- *Перекрестное субсидирование* является одним из основных вопросов, вызывающих беспокойство государств-членов, главным образом тех, кто вносит относительно более высокие обязательные взносы.
- Для некоторых государств-членов *демонстрация эффективности* имеет такое же – если не большее – значение, как и разработка устойчивой модели возмещения расходов. Это, в частности, касается государств, наиболее затронутых финансовым кризисом. Поэтому необходимо, чтобы в будущую модель финансирования был встроен механизм стимулирования эффективности расходов либо чтобы благодаря прозрачности была заметнее экономия расходов.

4.2. Критерии оценки




По итогам оценки текущего положения дел, в частности выделения основных направлений построения будущей модели финансирования, а также тенденций и ожиданий государств-членов, рассмотренных в разделе 4.1, Руководящий комитет по проекту согласовал комплекс критериев для оценки возможных вариантов. Эти критерии образуют общую основу для оценки каждого варианта будущего финансирования.

Таблица 3. Критерии оценки вариантов

Требование	Критерий оценки	Образец вопроса
Применимость в настоящее время и в будущем	Устойчивость	<i>Какие методы управления понадобятся для управления процессом в будущем?</i>
	Возможность расширения	<i>Как данный вариант работает в различных обстоятельствах, учитывая изменения в уровне и источниках финансирования?</i>
	Эффективность	<i>Создает ли он соответствующие стимулы для повышения эффективности ВОЗ?</i>
Отражение потребности организации в справедливости и прозрачности	Стратегическое соответствие	<i>Соответствует ли предлагаемое решение стратегической цели ВОЗ и организаций/партнеров, действующих на базе ВОЗ? Соответствует ли оно более широкому стратегическому направлению развития Организации Объединенных Наций в целом?</i>
	Справедливость	<i>Воспринимается ли распределение расходов в новой модели как справедливое в разных подразделениях?</i>
	Прозрачность	<i>Является ли новая модель достаточно ясной и прозрачной для представления государствам-членам и донорам?</i>
Практическая осуществимость и контролируемость	Простота	<i>Достаточно ли проста для понимания предлагаемая модель и нет ли в ней излишней усложненности, которую следует устранить?</i>
	Осуществимость	<i>В полной ли мере учтены в предлагаемой модели организационная структура ВОЗ (штаб-квартира, региональные бюро, страновые бюро), ее механизмы управления и требования организаций и партнеров, действующих на базе ВОЗ?</i>
	Темпы реализации	<i>С какими основными проблемами столкнутся сотрудники ВОЗ, доноры и получатели административно-управленческих услуг в процессе реализации новой модели и как лучше их минимизировать и справиться с ними?</i>
	Контролируемость	<i>Как следует организовать при предлагаемой модели такие виды деятельности, как планирование, составление бюджета, учет расходов, контроль и выставление счетов?</i>

Затем каждый вариант оценивается по каждому критерию с использованием системы рейтинга, приведенной в таблице 4.

Таблица 4. Рейтинг вариантов

Символ	Значение
	Вариант удовлетворяет критериям, хотя необходимы незначительные корректировки
	Вариант частично удовлетворяет критериям <i>либо</i> не удовлетворяет критериям, но может им соответствовать при условии внесения существенных изменений или смягчения условий
	Вариант не удовлетворяет или не может удовлетворять критериям

4.3. Определение варианта

В соответствии с задачей настоящего исследования авторы определили не менее трех вариантов финансирования административно-управленческих функций. Под вариантом понимается всеохватывающая модель финансирования АУР на уровне всей организации. В разделе 4.3.1 уточняются параметры, которые должны приниматься во внимание по каждому варианту.

Во избежание создания излишнего количества комбинаций механизмов финансирования и параметров, был определен ограниченный ряд допущений и руководящих принципов, изложенных ниже в разделе 4.3.2.

4.3.1. Параметры

Предположения относительно финансирования

Предположения относительно финансирования касаются уровня финансирования ВОЗ, а также соотношения между обязательными и добровольными взносами. Эти параметры имеют значение для тестирования или моделирования того, как каждый вариант будет работать в конкретных условиях финансирования.

Каждый вариант был смоделирован исходя из следующих предположений.

- Сценарий 1: сохранение текущего уровня финансирования и текущего соотношения между обязательными и добровольными взносами.
- Сценарий 2: сокращение общей суммы бюджета до 3 млрд. долл. США на двухлетний период при соотношении между ОБ и ДВ 31/69, отражающем наихудший сценарий, и при предположении о снижении АУР на 2%.
- Сценарий 3: увеличение бюджета до 5 млрд. долл. США на двухлетний период при соотношении между ОБ и ДВ 19/81, отражающем дальнейший рост финансирования за счет ДВ, и при предположении об увеличении АУР на 5%.

Определение категорий расходов

Система категоризации расходов влияет на модель финансирования и на размер конкретных сумм, которые должны быть возмещены с помощью того или иного механизма финансирования.

Таблица 5. Подходы к категоризации расходов

Категория расходов	Подход 1	Подход 2	Подход 3
Прямые	Расходы, понесенные по проекту и полностью отслеживаемые в рамках проекта	Расходы, понесенные по проекту и полностью отслеживаемые в рамках проекта	Расходы, понесенные по проекту и полностью отслеживаемые в рамках проекта
Постоянные косвенные	Отсутствие разграничения между переменными и постоянными расходами	Ограничительное определение, например выделение отдельных функций основного управления	Расширительное определение, например: базовая инфраструктура, включая основное управление + отдельные административные функции
Переменные косвенные		Расширительное определение	Ограничительное определение
Замечание	Подход, применяемый большинством международных организаций, за исключением Организации Объединенных Наций	Соответствует категоризации расходов, принятой в Организации Объединенных Наций, при ограничительном определении постоянных косвенных расходов и расширительном определении переменных косвенных расходов	Соответствует категоризации расходов, принятой в Организации Объединенных Наций, при расширительном определении постоянных косвенных расходов и ограничительном определении переменных косвенных расходов. Схож с концепцией "Базовая инфраструктура", применяемой ПРООН

Примечание: в вариантах финансирования АУР А–С применяется подход 1, а в варианте D – подходы 2 и 3.

Механизмы финансирования АУР

Можно выделить и объединить несколько механизмов финансирования. В приведенной ниже таблице перечислены различные рассмотренные механизмы, а также категории расходов, для которых лучше всего подходит тот или иной механизм финансирования.

Таблица 6. Возможные механизмы финансирования

Механизм финансирования	Характеристика	Подходит для категории расходов		
		Прямые	Постоянные косвенные	Переменные косвенные
Прямое отнесение на счет программы	Прямое финансирование или переотнесение на программу	✓		
Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам	Сбор % со стоимости каждой программы			✓
Сбор на покрытие накладных расходов	Сбор % с каждого ЭПЗ организации независимо от источника финансирования			✓
Единичная калькуляция	Возмещение расходов на конкретные услуги на основе измерения потребления и калькуляции стоимости единицы выполненной работы	✓		✓
Обязательные взносы	Прямое финансирование за счет обязательных взносов		✓	
Плата за услуги	Плата за определенные услуги, например по соглашению об административном обслуживании			✓

Подход к определению ставок

Ставка – это установленное численное значение используемых механизмов возмещения расходов. Можно предусмотреть различные подходы к определению ставок:

- унифицированная ставка без учета специфических факторов или факторов расходов;
- ставки, согласованные с основными факторами расходов, например СВРП или сборы на покрытие накладных расходов, дифференцированные по местоположению программы или персонала; и
- стимулирующие ставки в целях влияния на поведение за счет стимулов/штрафов, например определение повышенной или пониженной ставки в зависимости от размера гранта, типа донора или того, является грант целевым или нет.

Каждый подход будет иметь разные последствия в плане сложности и справедливости полученной в итоге модели финансирования АУР. Во избежание возникновения предвзятости следует с осторожностью подходить к определению ситуаций и сценариев, приводящих к отклонению, будь то в сторону увеличения или уменьшения, от базовой ставки. Помимо этого, в случае поступления предложения об отклонении от стандартной ставки необходимо использовать политику передачи данного вопроса на рассмотрение или утверждение более высоким инстанциям. Следует хранить полученные согласования и разрешения, а также сопроводительную документацию, поскольку это будет содействовать последовательности и прозрачности процесса утверждения.

Подход к капитальным расходам

Подход к управлению капитальными расходами может быть следующим.

- Финансирование инвестиций и основных средств по отдельности с помощью разных механизмов финансирования. Это приводит к резким скачкам в объеме инвестиций, но, возможно, сократит косвенные затраты на сумму, подлежащую возмещению за счет программ.
- Включение амортизации активов в расчет ставок возмещения расходов. Это позволяет систематически заменять устаревшую инфраструктуру, но может привести к повышению сборов с программ.

До тех пор пока резервы для запланированных капитальных затрат включаются в двухлетний бюджет, такие расчеты, по всей вероятности, будут включаться в сумму возмещаемых расходов. При рассмотрении вопроса о включении капитальных затрат следует учитывать последствия для прозрачности и других критериев и требований финансовой отчетности (например, Международных стандартов учета в государственном секторе – МСУГС).

4.3.2. Допущения и руководящие принципы

Комбинация указанных выше параметров может породить бесконечное множество вариантов финансирования АУР, которые не поддаются реалистичной оценке по соответствующим критериям.

С целью сокращения количества вариантов, подлежащих оценке, авторами были определены допущения и руководящие принципы. Допущения позволяют сузить список вариантов, а руководящие принципы определяют ожидаемые результаты, которые должны быть достигнуты с помощью этих вариантов.

Приняты следующие допущения, согласованные с ВОЗ.

1. *Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам сохраняется:* в принципе, можно рассмотреть вопрос о замене ставки СВРП другим механизмом. Однако на практике для этого потребуются обширная программа разъяснительной работы с донорами и, кроме этого, будет затруднено сопоставление ставок между учреждениями и программами, что снизит преимущества для ВОЗ и ее заинтересованных сторон.
2. *Отсутствует заинтересованность в общем повышении стандартной ставки СВРП выше уровня 7–13%:* что касается сохранения позиций ВОЗ на конкурентном рынке фондов помощи, то авторы выявили в целом скептический взгляд на способность ВОЗ самостоятельно связать ставку СВРП с реальными возрастающими АУР, создаваемыми добровольно финансируемыми программами и структурами, действующими на базе ВОЗ. В варианте А, использующем ставку СВРП (см. ниже раздел 4.4.1), это допущение ставится под вопрос, и оцениваются последствия, которые эта мера может иметь для ВОЗ.
3. *Не должно быть перекрестного субсидирования добровольно финансируемой деятельности за счет обязательных взносов:* это допущение основано на отзывах, полученных от государств-членов, и резолюции А/RES/62/208 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, подтвержденной в 2010 году резолюцией А/RES/64/289, которая "призывает специализированные учреждения избегать использования основных/регулярных ресурсов для покрытия расходов, связанных с управлением внебюджетными фондами и их программной деятельностью".
4. *Все АУР должны быть увязаны с доходами* (например, должен отсутствовать дефицит финансирования): при любом отклонении от этого допущения варианты не будут отвечать требованиям устойчивости.

5. *Согласование по каждому проекту расходов/ставки возмещения расходов на оказание поддержки не является вариантом*: оперативный сравнительный анализ этого варианта по критериям оценки вариантов показал, что данный вариант не будет удовлетворять большинству критериев. В процессе обсуждений с заинтересованными сторонами ВОЗ было высказано единодушное мнение, что это будет противоречить намеченным улучшениям.

Руководящие принципы отражают критерии оценки и сводятся к следующему.

1. *Отнесение на программы тех расходов, которые к ним относятся*: это означает отнесение объема расходов, который является обоснованным и реалистичным, на прямые расходы (относимые непосредственно на технические программы). Это соответствует рекомендациям 2008 года Комитета высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций и позволяет сократить объем косвенных АУР, подлежащих возмещению.
2. *Унификация и упорядочение финансирования АУР в масштабе всей организации*: это означает последовательное применение принципов возмещения расходов на уровне штаб-квартиры, регионов и стран. Это означает также, что по возможности одни и те же механизмы возмещения расходов должны применяться к программам, финансируемым за счет ОВ, программам, финансируемым за счет ДВ, партнерствам и структурам, действующим на базе ВОЗ. Количество исключений должно быть максимально ограничено.
3. *Сбалансированность операционной простоты и прозрачности*: хотя может показаться, что ряд механизмов обеспечивает прозрачность, это, как правило, происходит за счет операционной простоты. И наоборот, простые подходы к возмещению расходов нередко не обеспечивают необходимого уровня прозрачности. Цель состоит в содействии прозрачности при одновременном стремлении к простоте и эффективности.
4. *Встроенные стимулы для доноров и для организации*: возмещение расходов – это не просто способ покрытия расходов. Оно может также выполнять функции механизма управления в целях воздействия на желательное поведение. Судя по полученным отзывам, внешние доноры хотят, чтобы ВОЗ более энергично добивалась эффективности, тогда как внутренние заинтересованные стороны ВОЗ хотели бы, чтобы доноры предоставляли более гибкое финансирование, то есть нецелевые взносы.
5. *Включение амортизации капитальных затрат в АУР и обратное начисление*: цель состоит в обеспечении устойчивого финансирования стоимости обслуживания в полном объеме, не создавая резких скачков в расходах.

4.4. Варианты финансирования и их анализ

В следующих разделах излагаются и оцениваются четыре варианта финансирования для представления на рассмотрение ВОЗ. Дается характеристика каждого варианта и его оценка по перечисленным выше критериям.

4.4.1. Вариант А: применение ставки СВРП в целях возмещения всех расходов

Характеристика

В этом варианте СВРП используется для возмещения всех косвенных расходов независимо от их категории. Он применяется во всех программах вне зависимости от источника их финансирования.

- **Прямые расходы начисляются непосредственно на программы с целью отнесения к категории прямых расходов максимального объема реальных и обоснованных затрат.**
- **Все косвенные АУР, включая управленческие расходы, которые до сих пор финансировались за счет прямых обязательных взносов, возмещаются по ставке СВРП, применяемой к программам, финансируемым за счет как обязательных, так и добровольных взносов.**

В данном варианте сохраняется то же соотношение между финансированием АУР за счет ОВ и ДВ, что и в технических подразделениях. В результате реально снижается объем финансирования АУР за счет ОВ по сравнению с текущей ситуацией и исключается перекрестное субсидирование.

Этот вариант требует принятия мер по переводу расходов, насколько это оправданно, в категорию прямых затрат. В связи с этим требуется новый подход к процессу/процедуре, связанному/связанной с калькуляцией прямых/косвенных затрат.

ВОЗ необходимо рассмотреть вопрос о жизнеспособности этого варианта в первую очередь с точки зрения его восприятия донорами и государствами-членами, а также с точки зрения того, как ВОЗ будет выглядеть по сравнению с другими организациями, у которых ставка СВРП значительно ниже. Выбор этого варианта представляет собой стратегическое решение, которое должно приниматься на высшем уровне, особенно учитывая относительную простоту его финансовых или технических аспектов.

Обоснование

В данном варианте признается, что добровольное финансирование стало одним из основных элементов бизнес-модели ВОЗ и что организация может рассматриваться как согласованная многими сторонами программа действий, осуществляемая и финансируемая преимущественно в рамках двусторонних соглашений.

Признается также, что все расходы по основному управлению по сути осуществляются с пользой для добровольно финансируемых программ и что все косвенные расходы должны распределяться соответственно. Этот вариант полностью исключает перекрестное субсидирование и предусматривает финансирование технических программ за счет ОВ.

Применение единой ставки возмещения всех косвенных расходов относительно просто в техническом плане, а метод ее начисления будет понятным для доноров и государств-членов.

По сравнению с другими вариантами бремя осуществления мониторинга и возмещения расходов будет значительным.

Моделирование

В таблице ниже обобщаются количественные последствия варианта А для различных рассматриваемых сценариев финансирования.

Таблица 7. Ставки возмещения расходов для варианта А

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Дополнительный прямой сбор с программ, долл. США	49 743 480	48 749 106	52 229 417
Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам, %	21	34	19
Сбор на покрытие накладных расходов	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Удельные издержки	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Прямые обязательные взносы, %	0	0	0

Оценка и снижение рисков

Основной риск, связанный с этим вариантом, состоит в том, что он, возможно, слишком прост, даже несколько упрощен. Необходимо рассмотреть также следующие риски.

- Приемлемость для доноров:** ставка СВРП существенно повысится по сравнению с ныне действующей ставкой в размере 13%, что, возможно, будет просто неприемлемо для доноров. Кроме того, повышение ставки может создать иллюзию или представление, что ВОЗ менее эффективна или менее рентабельна, чем другие организации. Такой шаг возможен, если он будет осуществляться одновременно несколькими учреждениями или по указанию в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций. Для этого также необходимо, чтобы доноры изменили свою установку в отношении уровней СВРП. Обоснование предполагаемой "надбавки" к ставке СВРП должно преподноситься в контексте стратегического переориентирования ВОЗ на оказание особых дополнительных услуг донорам. Для определения потенциального оттока взносов и пожертвований в связи с повышением ставки СВРП потребуется проведение анализа чувствительности.
- Прозрачность и справедливость:** определение единой ставки – прозрачное с финансовой точки зрения – может оказаться слишком широким для удовлетворения пожеланий доноров и государств-членов относительно прозрачности фактических косвенных, или непрограммных, расходов. Единая ставка, по крайней мере на первый взгляд, не содействует обеспечению прозрачности. Косвенные расходы могут быть неравномерно распределены среди программ, особенно в отношении программ, которые создают больше косвенных расходов, чем "им положено" по справедливости, например программы, действующие в области повышенного риска, или новые, которые нуждаются в значительном объеме работ по развитию. Смягчающей мерой здесь может служить пересмотр совокупности косвенных расходов с целью определения возможности непосредственного возмещения некоторых из них на основе применяемого строгого определения прямых расходов по программам.
- Контроль за расходами и управление:** несмотря на техническую простоту этого варианта, он требует контроля над тем, чтобы ОБ не использовались в итоге для перекрестного субсидирования добровольно финансируемых программ. Кроме того, потребуется осуществление управления, связанного с контролем за расходами, возмещением прямых/косвенных расходов и другими бизнес-процессами. Одна из ключевых областей, требующих внимания, связана со стимулами или средствами контроля для согласования техническими подразделениями повышения ставок СВРП, поскольку в настоящее время эти ставки не отражаются в бюджете по программам (или могут фактически привести к уменьшению средств для программы). Для поддержания надлежащего уровня ставок СВРП необходимо адекватное управление и непрерывный мониторинг, обеспечивающий покрытие фактических АУР.

Пути реализации и продолжительность переходного периода

С точки зрения бухгалтерского учета или с технической точки зрения данный вариант легко осуществим.





Однако необходимо принять во внимание следующие соображения:

- при таком варианте ВОЗ должна будет определять, какие дополнительные косвенные расходы могут быть непосредственно возмещены, исходя из существующего строгого определения прямых затрат по программам;
- до утверждения и реализации этого варианта необходимо тесное взаимодействие с государствами-членами и основными донорами. В рамках этого диалога следует определить потенциальные последствия, которые переход к более высокой ставке СВРП будет иметь для уровня финансирования за счет ДВ, а также ответить на вопрос, будет ли это повышение компенсировано увеличением предоставляемого техническим программам финансирования за счет ОВ;
- необходимо взаимодействие с другими учреждениями для выяснения возможности совместных действий или влияния на успех данного варианта сроков преобразований в определенных учреждениях;
- особое внимание следует уделить обеспечению руководителей программ и сотрудников по мобилизации ресурсов необходимыми материалами для информирования доноров, обоснования ставок и разъяснения особых преимуществ ВОЗ;
- даже если переход к этому варианту будет осуществлен в следующем двухгодичном периоде, ряд программ будут продолжать действовать по уже существующим соглашениям о ставках СВРП; поэтому на то, чтобы принятая ставка СВРП пришла в соответствие со ставкой возмещения расходов, предусмотренной в бюджете, вероятно, потребуется время.

Оценка по критериям

Ниже приводится оценка варианта А по критериям, определенным выше в разделе 4.1.

	Критерий оценки	Оценка
Применимые в настоящее время и в будущем	Устойчивость 	Проблематично, окажется ли устойчивой практикой простое применение ставки СВРП для возмещения расходов. Последние 20 лет показали, что опора только на этот механизм разрушающе действовала на финансовое положение ВОЗ. Проблема состоит в том, чтобы согласовать с донорами адекватную ставку, обеспечивающую полное возмещение расходов
	Масштабируемость 	Возможность увеличения масштабов существует, хотя она не целиком связана с фактическими факторами роста. Если для возмещения косвенных расходов рассчитывается одна ставка, то величина прямых и косвенных расходов не имеет значения с технической точки зрения. Однако масштабируемость в смысле численной величины ограничивается готовностью доноров принять ту или иную ставку СВРП
	Эффективность 	Ставка СВРП сама по себе не предусматривает механизмы сдерживания расходов. Поэтому если одной из основных тем дискуссии служит простая ставка СВРП, обсуждение вопроса об эффективности может пойти по ложному пути и подтолкнуть учреждения к тому, чтобы "творчески" подойти к управлению своими ставками СВРП с помощью, например, перекрестного субсидирования, вместо того чтобы сосредоточиться на повышении эффективности в целом. Кроме того, в силу его косвенного характера СВРП не обеспечивает руководителям по программам и бюджету инструмент влияния на их расходы или на увязывание отчетности о результатах с отчетностью по ресурсам
Отражение потребности организации в справедливости и прозрачности	Стратегическое соответствие 	Несмотря на простоту, прозрачность (в смысле простоты понимания метода расчета) и объяснимость расчетов, косвенные расходы равномерно распределяются на все программы, без учета того, что некоторые программы "поглощают" или "используют" больше косвенных расходов, чем другие. Применение более раздробленных или нескольких косвенных ставок по крайней мере частично решит эту проблему. С другой стороны, этот вариант могут посчитать излишне простым, что, возможно, вызовет отрицательное отношение. Кроме того, единая ставка, особенно при отказе от СЗД и возмещении всех косвенных расходов, скорее всего будет значительно выше действующей ставки СВРП, что, возможно, вызовет сопротивление со стороны доноров и государств-членов, не говоря уже о создании неблагоприятного впечатления по сравнению с аналогичными организациями. Это явно противоречит стратегическим интересам ВОЗ относительно создания устойчивой системы финансирования ее деятельности
	Справедливость 	ПСС не является оптимальным способом справедливого распределения расходов между программами. При применении единой ставки СВРП косвенные расходы будут распределены между программами независимо от относительного размера потребленных ими косвенных расходов. Смягчить эту ситуацию можно лишь незначительно с помощью дифференцированных ставок СВРП, обусловленных характером выполненной работы. Помимо этого, сравнение СВРП в разных организациях может дать неверное представление об эффективности этих организаций, поскольку этот показатель не учитывает характер работы (осуществление деятельности по сравнению с координацией средств), места проведения работ (например, страны повышенного риска), масштаб программ или порядок возмещения (прямое или косвенное) расходов
	Прозрачность 	Хотя метод исчисления единой ставки возмещения косвенных расходов, применимой ко всем программам, прозрачен и легко объясним, в полученной в итоге единой ставке несколько видов расходов сливаются, что не обеспечивает прозрачности относительно точного состава расходов, образующих эту ставку

Критерий		Оценка	
оценки			
Реалистичность с точки зрения осуществления и контроля	Простота		Решение простое и даже упрощенное
	Реализуемость		Учитывая размеры косвенных АУР, подлежащих возмещению, этот вариант приведет к значительному повышению ставки СВРП, к чему доноры скорее всего отнесутся негативно. Это ставит под сомнение осуществимость данного варианта в целом
	Темпы реализации		Расчеты несложные, уже создана система для управления средствами с использованием ставки СВРП. Однако требуется длительный период подготовки к реализации, необходимый для того, чтобы доноры поняли обоснование такого перехода и согласились сделать выбор в пользу ВОЗ, сравнивая ставку СВРП, применяемую другими конкурирующими организациями
	Контролируемость		В отношении операционных процессов не прогнозируется особых проблем или последствий

4.4.2. Вариант В: вариант А плюс механизм распределения косвенных расходов

Характеристика

Вариант В представляет собой перекомпоновку ныне действующих механизмов возмещения расходов:

- прямые расходы относятся непосредственно на программы с целью квалифицировать максимальный объем расходов как прямые, реальные и обоснованные;
- косвенные расходы, в том числе постоянные расходы и расходы на основное управление, возмещаются путем применения ко всем программам ставки СВРП, дополненной сбором на покрытие накладных расходов по всем затратам на персонал, включая программы, финансируемые за счет обязательных взносов.

В варианте В не проводится различия между постоянными и переменными расходами. Как и в варианте А, все косвенные АУР возмещаются, благодаря чему снижаются потребности в финансировании за счет ОВ. В финансировании АУР соотношение ОВ и ДВ такое же, как в технических подразделениях.

Основное отличие от ныне действующей модели состоит в следующем.

- **Все косвенные АУР подлежат возмещению, в том числе управленческие расходы, которые в настоящее время финансируются за счет прямых обязательных взносов.**
- **Введен в действие сбор на покрытие накладных расходов, что более логично, поскольку этот сбор определяется по прозрачной методологии и отражается в отчетности более понятно и наглядно для государств-членов.**

Примечание: вариант D представляет собой одну из версий данного варианта, в которой разграничиваются постоянные косвенные расходы, финансируемые за счет ОВ, и переменные косвенные расходы, финансируемые путем распределения накладных расходов и СВРП.

Обоснование

Обоснование возмещения всех АУР приводится в разделе, посвященном варианту А.

Косвенные расходы возмещаются в отношении двух различных, но существенных факторов расходов: уровня программ и уровня численности персонала. Наличие двух ставок позволяет ВОЗ сохранять

ставку СВРП в размере, сопоставимом со ставками, применяемыми конкурирующими учреждениями, что помогает при ведении переговоров с донорами и государствами-членами и их информировании.

Сбор на покрытие накладных расходов позволяет ВОЗ собирать недостающие средства без ненужного использования СВРП или финансирования за счет ОБ; в этом случае основой справедливого распределения расходов служит численность персонала.

Моделирование

В таблице 8 ниже обобщаются количественные последствия варианта В для различных рассматриваемых сценариев финансирования.

Таблица 8. Ставки возмещения расходов для варианта В

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Дополнительный прямой сбор с программ, долл. США	49 743 480	48 749 106	52 229 417
Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам, %	17	27	15
Сбор на покрытие накладных расходов, %	11	18	10
Удельные издержки	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Прямые обязательные взносы, %	0	0	0

Оценка и снижение рисков

Хотя этот вариант не сильно отличается от метода возмещения расходов, применяемого в ВОЗ в настоящее время, он не свободен от рисков, в частности:

- *вероятность повышения ставок возмещения расходов*, поскольку все косвенные расходы возмещаются пропорционально. Это может затруднить обоснование ставок для доноров и потребует проведения анализа чувствительности для выявления последствий для добровольного финансирования;
- *отсутствие согласованного определения сбора на покрытие накладных расходов* или использование этого сбора просто в качестве механизма устранения дефицита средств. В связи с этим у доноров могут возникнуть вопросы в случае отсутствия заслуживающей доверия аргументации для обоснования возмещения расходов. Для смягчения этого риска потребуются сосредоточить внимание в первую очередь на определении категорий расходов, исходя из их характера и вызывающих их факторов, а затем – на обеспечении числового выражения полученной ставки во избежание классификации расходов, предопределяющей итоговую структуру ставок;
- *отсутствие последовательного отнесения расходов, понесенных на протяжении года, к пересмотренным нормативным категориям*. ВОЗ не сможет провести оценку возмещения расходов в сравнении с прогнозами бюджета в случае недостаточной подготовки сотрудников ВОЗ либо вызванной иными причинами неправильной проводки расходов. Помимо этого, в случае неправильной классификации расходов может возникнуть ложное представление о недостаточном или чрезмерном возмещении расходов по сравнению с суммами, полученными от СВРП или сборов на покрытие накладных расходов. Это сделает моделирование расходов ВОЗ менее прозрачным в глазах как внутренних, так и внешних заинтересованных сторон;

Пути реализации и продолжительность переходного периода





Помимо предварительных условий, перечисленных для варианта А, необходимо выполнить следующие требования:

- определение и введение в действие политики, устанавливающей категории функциональных расходов, которые могут быть переведены в разряд прямых расходов и должны возмещаться за счет сбора на покрытие накладных расходов или за счет СВРП;
- расчет суммы, подлежащей возмещению посредством каждого из механизмов;
- расчет реальных итоговых процентных ставок, которые будут применяться к программам и накладным расходам;
- корректировка конкретных систем ставок на основе выбранного подхода к ставкам и стимулам (см. раздел 4.1);
- утверждение варианта на различных уровнях управления организацией, на что может уйти время;
- включение вышеперечисленного в процесс составления бюджета и финансовой отчетности;
- информирование сотрудников ВОЗ по мобилизации ресурсов о принципах определения СВРП и сборов на покрытие накладных расходов; и
- подготовка административного персонала с целью обеспечения надлежащего распределения расходов.

Оценка по критериям

Ниже приводится оценка варианта В по критериям, определенным в разделе 4.1.

	Критерий оценки	Оценка
Применимые в настоящее время и в будущем	Устойчивость 	Дополнение СВРП распределением накладных расходов представляет собой один из наиболее устойчивых вариантов, особенно если эти накладные расходы можно переквалифицировать в прямые расходы. Однако необходимо обосновать эти накладные расходы с помощью рациональных аргументов, методологии и измерения фактических затрат, составляющих накладные расходы
	Масштабируемость 	Полное пропорциональное распределение косвенных и накладных расходов подлежит масштабированию, поскольку связывает возмещение расходов с основными факторами расходов. Кроме того, в техническом плане автоматизация СВРП и возмещение накладных расходов уже проведены.
	Эффективность 	Распределение накладных расходов само по себе не ведет к росту эффективности. Хуже того, оно может неблагоприятно сказываться на эффективности, если распределение накладных расходов касается расходов, которые не относятся к численности персонала, или в случае отсутствия прозрачности в отношении уровня и характера расходов, покрываемых за счет распределения накладных расходов, как это происходит на сегодняшний день. С другой стороны, можно поставить цель сокращения накладных расходов в расчете на один ЭПЗ в долгосрочной перспективе и продемонстрировать донорам достижения в уровне эффективности
Отражение потребности организации в справедливости и прозрачности	Стратегическое соответствие 	В данном варианте ликвидируется субсидирование между фондами ОВ и ДВ, поскольку все косвенные расходы финансируются пропорционально в рамках программ. Этот подход высвобождает ресурсы ОВ для осуществления деятельности по согласованным стратегическим направлениям. В этом варианте прозрачность для доноров сбалансирована с реализуемостью. Доноры получают более обоснованные разъяснения относительно содержания СВРП и накладных расходов, хотя и без достижения полной прозрачности. Сбор на покрытие накладных расходов устранит напряженность в переговорах о СВРП и вынудит технические программы принять на себя существенную долю накладных расходов, которые не являются прямыми. Эти накладные расходы могут относиться на непосредственную численность персонала посредством прозрачного механизма, связывающего накладные расходы с прямыми расходами на персонал, в пользу которого они осуществляются
	Справедливость 	Этот вариант справедлив в том смысле, что в качестве основы для возмещения расходов (СВРП и распределение накладных расходов) используются два основных фактора расходов (уровень финансирования и уровень численности персонала). Однако необходимо обеспечить наличие четких границ и определений для расходов, финансируемых за счет СВРП, и расходов, финансируемых за счет сбора на покрытие накладных расходов. Существует также риск, что доноры не воспримут этот вариант как справедливый, поскольку они будут вносить средства на финансирование деятельности по основному управлению
	Прозрачность 	Уровень прозрачности выше по сравнению с вариантом применения только ставки СВРП, хотя и ниже, чем в варианте использования удельных затрат. Вариант В предусматривает, чтобы определение расходов, покрываемых за счет ставки СВРП и за счет возмещения накладных расходов, было одновременно всеобъемлющим (охватываются все косвенные расходы) и обеспечивающим взаимное исключение (один и тот же расход не может финансироваться посредством двух механизмов). Поскольку эти две ставки применяются к разным расходам, они должны устанавливаться отдельно. Относиться на численность персонала должны накладные или косвенные расходы, которые допускают измерение, что обеспечивает ясность и прозрачность механизмов распределения

	Критерий оценки	Оценка
Реалистичность с точки зрения осуществления и контроля	Простота	 Этот механизм уже существует, и его будет относительно просто перестроить. Сложность заключается в определении и численном выражении затрат, обоснование которых может быть увязано с фактором расходов на персонал
	Реализуемость	 Хотя СВРП и сборы на покрытие накладных расходов уже используются, труднее всего будет обосновать возмещение всех косвенных затрат посредством этого механизма. Учитывая также, что в настоящее время распределение преимущественно обусловлено наличием бюджетных средств, не следует недооценивать проблемы обеспечения надлежащей реализации этого варианта
	Темпы реализации	 Основные внутренние задачи будут состоять в следующем: 1) определить категории расходов при соответствующем уровне детализации и 2) обеспечить, чтобы административный персонал правильно проводил расходы по этим статьям. Проблема заключается в том, что при обосновании дополнительной ставки сверх СВРП доноры могут не дать согласия на дополнительный сбор процентной доли с бюджетов по проектам (см. также проведенное DFID исследование механизмов финансирования ПРООН, стр. 54). Поскольку этот вариант представляет собой усовершенствованную версию ныне действующей модели, задача состоит в сохранении и обосновании ее существования перед донорами
	Контролируемость	 Необходимо тщательно рассмотреть вопрос не только о способе расчета накладных расходов, но и их отражения в бюджете и в отчетности перед государствами-членами и донорами. Кроме того, необходимо строго контролировать классификацию расходов по категориям во избежание начисления СВРП и сборов на покрытие накладных расходов по одним и тем же расходам

4.4.3. Вариант С: вариант А плюс распределение удельных затрат

Характеристика

В варианте С ставка СВРП применяется ко всем программам. В нем также вводится новый механизм распределения расходов, являющихся, как правило, косвенными по своему характеру, по проектам на основе определенной методологии, известной как распределение удельных затрат. В результате сокращается общий объем косвенных расходов, подлежащих возмещению посредством СВРП.

Распределение удельных затрат позволяет относить стоимость определенных функций, обычно тех, которые по своему характеру относятся к транзакциям, вспомогательным или административным функциям, например, осуществляемым в Глобальном центре обслуживания, непосредственно на программы, исходя из уровня потребления. Например, стоимость ксерокопирования может относиться на программы, исходя из стоимости одной страницы, а суммы счетов к оплате могут распределяться, исходя из количества счетов, обработанных по поручению каждой программы.

Как и в варианте А, все косвенные расходы управленческого или административного характера возмещаются посредством этих механизмов.

Обоснование

Обоснование для этого варианта аналогично обоснованию варианта А с акцентом на сокращение использования СВРП. Этот вариант позволяет ВОЗ относить дополнительные расходы непосредственно на программы на основе прозрачных методологий калькуляции затрат, которые увязывают стоимость конкретной функции или ресурса с программой, которая их использует. Это позволит сократить объемы косвенных расходов, пропорционально распределяемых между всеми программами, и более наглядно представлять ВОЗ и ее заинтересованным сторонам фактические расходы по конкретным программам.

Такой вариант также отражает характер предоставления административно-управленческих услуг программам. Он может стать компонентом общей концепции преобразования административно-управленческого обслуживания в услуги профессионального и конкурентоспособного поставщика.

Моделирование

В приведенной ниже таблице обобщаются количественные последствия варианта С для различных рассматриваемых сценариев финансирования.

Таблица 9. Ставки возмещения расходов для варианта С

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Дополнительный прямой сбор с программ, долл. США	49 743 480	48 749 106	52 229 417
Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам, %	17	27	16
Сбор на покрытие накладных расходов	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Удельные издержки, %	4	7	4
Прямые обязательные взносы, %	0	0	0

Оценка и снижение рисков

Некоторые риски, в основном связанные со сложностью данного варианта, лишь отчасти поддаются смягчению.

- *Последствия организационного характера:* с учетом того, что этот вариант требует осуществления процесса, прежде не планировавшегося в ВОЗ, необходимо учесть возможность значительных изменений. Кроме того, первоначальные организационные мероприятия потребуют больше времени и сопутствующих расходов, чем при использовании других вариантов.
- *Выделение удельных затрат:* расходы, связанные с функциями, по которым определяются удельные затраты, должны учитываться отдельно и обособленно от расходов по другим косвенным функциям во избежание возможного дублирования учета. Это будет изначальной и постоянной проблемой с точки зрения определения функций и бухгалтерского учета. Для снижения этих рисков потребуется тщательное определение функций и услуг, по которым будут определяться удельные затраты, поэтапное осуществление мер и строгий контроль.
- *Предсказуемость и контролируемость для руководителей программ:* возможна недостаточная точность расчетов предполагаемого потребления удельных затрат (например, количество счетов, подлежащих обработке), что может помешать руководителям программ точно составить смету. Из-за расхождений между фактическим и сметным потреблением могут возникать проблемы. Существует также риск непонимания и несогласия со стороны доноров на применение различных сборов за административно-управленческие услуги. Как отмечала ОИГ в пункте 43 своего доклада 2002 года о вспомогательных расходах, связанных с внебюджетной деятельностью в учреждениях Организации Объединенных Наций, "однако на практике это затруднительный подход, плохо управляемый и непонятный для доноров".
- *Доход с инвестиций:* при первоначальном определении, по каким расходам возможно использование удельных затрат и перевод в прямые расходы, может обнаружиться, что перевести в прямые расходы путем распределения удельных затрат на практике возможно только ограниченный объем расходов. На ГЦО, к примеру, приходится лишь незначительная доля расходов по СЦ 12–13. Она должна будет засчитываться в счет первоначальных исследований по калькуляции издержек, осуществления и постоянного поддержания необходимого потенциала для управления этой системой. В общем и целом выигрыш окажется весьма скромным, если только в будущем не будут более широко использоваться функции типа ГЦО.




Пути реализации и продолжительность переходного периода








Помимо условий, определенных для вариантов А и В, до реализации варианта С потребуется проведение значительного по объему предварительного анализа и расчетов.

- Во-первых, ВОЗ должна определить, 1) достаточным ли является количество процессов, по которым можно рассчитать удельные затраты, например, на основе ряда факторов, в том числе реализуемости, практичности и совместимости/воспроизводимости задачи, и 2) будут ли сборы с этих процессов достаточно прямыми, чтобы обеспечить эффективность первоначальных инстанций.
- Во-вторых, совокупные расходы на функции, по которым рассчитываются удельные затраты, будут исключены из суммы косвенных расходов, возмещаемых за счет СЗД и СВРП, что потребует перерасчета соответствующих ставок.
- В-третьих, следует разработать подлежащие учету бизнес-процессы, по которым будут выставляться счета на основании распределения удельных затрат, а также внести изменения в ИТ, необходимые для упрощения таких процессов.
- В-четвертых, если будет необходимо сформировать конкретные финансовые потоки или если потребуется использовать модуль калькуляции затрат Oracle, возникнет сильная зависимость от проекта технической модификации ГСУ (или будут накапливаться невыполненные мероприятия по расширению технических возможностей ГСУ). Это может привести к переносу срока реализации за пределы следующего двухгодичного периода.

Оценка по критериям

Ниже приводится оценка варианта С по критериям, определенным в разделе 4.1 выше.

Применимые в настоящее время и в будущем	Критерий оценки	Оценка
	Устойчивость	 <p>Для проведения анализа сроков/расходов по данному варианту понадобится существенная предварительная подготовка. Для обеспечения правильной проводки затрат, определения и использования плана счетов в целях эффективного контроля за расходами потребуются сильное управление. Пересмотр начальных сроков/расходов, а также плана на двухгодичный период будет осуществляться на основании данных нового исследования</p>
	Масштабируемость	 <p>С одной стороны, этот вариант масштабируется, поскольку расходы относятся на конкретные и значимые факторы расходов, а возмещение расходов обусловлено реальным потреблением.</p> <p>Однако ему присущи ограничения, связанные с тем, что программы должны составлять точную смету расходов, которые они понесут. Возможна недостаточная точность расчетов предполагаемого потребления удельных затрат (например, количества обрабатываемых счетов), которая не позволит руководителям программ точно составить смету.</p> <p>Кроме того, на ГЦО, который является первым претендентом на этот механизм, приходится лишь небольшой процент совокупных АУР, подлежащих финансированию</p>
	Эффективность	 <p>Да, обеспечивается. Во-первых, благодаря указанию четких параметров удельных затрат расходы становятся более наглядными и сопоставимыми с показателями других организаций. Это позволяет проводить более детализированный анализ расходов, который, в свою очередь, способствует улучшению контроля за расходами и повышению измеряемости мер по обеспечению эффективности.</p> <p>Во-вторых, удельное потребление может распределяться по программам как прямой расход и помогает руководителям программ оптимизировать свой спрос на административно-управленческие услуги. Это способствует повышению подотчетности за результаты и ресурсы.</p> <p>Оборотная сторона этого варианта состоит в том, что для его функционирования необходимы соответствующий потенциал и инфраструктура, например специалисты по составлению сметы расходов, измерительные инструменты, возможно, модули калькуляции затрат</p>

	Критерий оценки	Оценка
Отражение потребности организации в справедливости и прозрачности	Стратегическое соответствие	 <p>Использование метода удельных затрат способствует повышению прозрачности и, таким образом, отвечает стратегическим целям. Использование метода удельных затрат также способствует реализации принципа полного возмещения расходов внебюджетных программ и, по всей вероятности, сокращению перекрестного субсидирования. Этот вариант также соответствует принципу переведения издержек в категорию прямых расходов</p>
	Справедливость	 <p>Метод удельных затрат справедлив сам по себе, поскольку в равной степени относит затраты по выполнению задачи на проекты. Метод удельных затрат также сводит к минимуму перекрестное субсидирование, поскольку реально учитывает стоимость косвенной функции и относит удельные затраты по этой функции непосредственно на программу ясным, прозрачным и справедливым образом</p>
	Прозрачность	 <p>Использование метода удельных затрат обеспечивает высокий уровень прозрачности. В обобщенном виде донорам могут быть представлены методология анализа затрат времени, калькуляция и полученные в итоге удельные затраты. Хотя некоторые доноры могут возражать против применения таких сборов в технических программах (исследование DIFD по порядку финансирования, принятому в ПРООН), тем не менее его по всей вероятности одобряют те, кто вносит обязательные взносы</p>
Реалистичность с точки зрения осуществления и контроля	Простота	 <p>Варианту внутренне присуща сложность, связанная с подготовкой и проведением детальной калькуляции расходов по каждой единице затрат. Понадобится дальнейший анализ типов и количества функций, процессов или задач, по которым необходима калькуляция удельных затрат. Кроме того, необходимо рассмотреть и проанализировать общую структуру, средства контроля и текущие процессы в Глобальном центре обслуживания (ГЦО)</p>
	Реализуемость	 <p>Необходимо дальнейшее обсуждение ситуации с ГЦО, включая вопросы мощностей, процессов, контроля и кадров. Помимо этого, потребуются оценка действующей системы бухгалтерского учета для определения возможности введения такого механизма распределения и отслеживания расходов или необходимости модификации ГСУ. Дальнейшие замечания см. в вариантах А и В</p>
	Темпы реализации	 <p>На введение метода распределения удельных затрат может потребоваться некоторое время, зависящее от распределяемых объемов и функций. До определения сроков осуществления необходимо провести оценку изменений в системе ИТ/бухгалтерского учета.</p> <p>Кроме того, необходима разработка подлежащих учету бизнес-процессов, по которым будут выставляться счета на основании удельных затрат, наряду с внесением изменений в ИТ, необходимых для упрощения этих процессов</p>
	Контролируемость	 <p>Прогнозируется воздействие на процесс формирования бюджета в случаях, когда потребуется оценка потребления удельных затрат программами, например, на основе количественного определения потребления конкретных удельных затрат в прошлые периоды. Усложнится также калькуляция затрат в силу повышения уровня точности, требующего специальной инфраструктуры и кадров</p>

4.4.4. Вариант D: вариант B плюс финансирование основных административно-управленческих функций за счет обязательных взносов

Характеристика

Вариант D представляет собой версию варианта B, в которой проводится различие между постоянными и переменными косвенными расходами:

- постоянные косвенные расходы относятся к деятельности по основному управлению и финансируются только за счет обязательных взносов;
- переменные косвенные расходы создаются программами, хотя их связь с конкретной программой не может быть однозначно отслежена. Они подлежат возмещению за счет СВРП и распределения накладных расходов.

Этот вариант не приравнивается к перекрестному субсидированию, хотя существенная доля АУР финансируется за счет ОБ. Характер, цель и сумма этих расходов определяются заранее, они не связаны с поддержкой программ.

При этом варианте капитальные расходы финансируются за счет обязательных взносов, если рассматриваются как запланированные постоянные расходы, и включаются в расходы, подлежащие возмещению за счет ставок СВРП и накладных расходов, если рассматриваются как запланированные переменные расходы.

Обоснование

Этот вариант согласуется с тенденциями, наблюдаемыми в масштабе всей системы Организации Объединенных Наций.

- Он соответствует особой классификации расходов, разработанной Комитетом высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций (постоянные косвенные, переменные косвенные и прямые расходы), поскольку основную деятельность можно отнести к постоянным косвенным расходам. Он подтверждает тот факт, что некоторые административно-управленческие функции должны осуществляться независимо от количества, ценности или содержания технических программ. Эти основные функции позволяют ВОЗ выполнять свой основной мандат и удовлетворять его требованиям в отношении управления. Таким образом, расходы на эти функции должны финансироваться за счет ОБ.
- Он отражает модель, существующую в ПРООН, которая является эталонной организацией для установления ставок: ПРООН определила "базовую инфраструктуру", которая должна финансироваться за счет регулярных ресурсов.

Вариант D обеспечивает степень гибкости, весьма необходимую в качестве основы для осуществления и мониторинга программ.

Этот подход известен ВОЗ, и поэтому реализовать его будет относительно просто по сравнению с другими вариантами.

Моделирование

В таблице ниже обобщаются количественные последствия варианта D для рассматриваемых различных сценариев финансирования.

Таблица 10. Ставки возмещения расходов для варианта D

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Дополнительный прямой сбор с программ, долл. США	49 743 480	48 749 106	52 229 417
Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам, %	7	11	6
Сбор на покрытие накладных расходов, %	11	18	10
Удельные затраты	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Прямые обязательные взносы, %	43	43	43

Оценка и снижение рисков

Хотя этот вариант не представляет значительного отступления от метода возмещения расходов, в настоящее время применяемого в ВОЗ, он не свободен от рисков, а именно:

- *Отсутствие четкого определения постоянных и переменных расходов и отсутствие соотношения категорий расходов и механизмов возмещения.* Это может привести к использованию сборов на покрытие накладных расходов или фондов ОБ лишь в качестве механизмов для ликвидации недостатка средств. Это может вызвать вопросы у доноров и не обеспечит надежную основу для обоснования возмещения расходов. Для смягчения этой ситуации необходимо сконцентрировать усилия сначала на определении категорий расходов на основе характера и факторов расходов и только после этого переходить к численному выражению полученной в итоге ставки во избежание категоризации расходов, которая будет предопределять окончательную ставку. Концепция основного управления, или базовой инфраструктуры, в настоящее время обсуждается и оценивается на разных уровнях в системе Организации Объединенных Наций в целом. ВОЗ должна быть готова к этим продолжающимся дискуссиям в случае выбора данного варианта.
- *Отсутствие поддержки из-за бытующего в организации представления о том, что этот подход рассматривался раньше.* На это можно возразить, что подход является элементом более широких преобразований, которые требуют надлежащего рассмотрения, планирования и осуществления.
- *Отсутствие последовательного отнесения расходов, понесенных на протяжении года, к пересмотренным заранее определенным категориям.* ВОЗ не сможет проводить оценку возмещения расходов в сравнении с бюджетными прогнозами, если персонал ВОЗ не будет иметь соответствующей подготовки или по иным причинам будет производить отнесение расходов неправильно. Кроме этого, может возникнуть ошибочное представление о недостаточном или избыточном возмещении расходов по сравнению с фактическими суммами, полученными за счет СВРП или сборов на покрытие накладных расходов в случае неправильной классификации расходов. Кроме этого, ошибки в классификации расходов или неэффективность средств контроля за отнесением расходов приведут к снижению прозрачности моделирования расходов ВОЗ в глазах как внутренних, так и внешних заинтересованных сторон.
- *Упущенные возможности при использовании средств ОБ.* Нецелевое финансирование – ценный ресурс, который в стратегических целях может быть направлен программам, имеющим важное значение для мирового здравоохранения, но менее важным для доноров. "Расходование" этих нецелевых фондов на цели АУР может восприниматься как неоптимальное использование этого

вида финансирования. Это может иметь непредусмотренные последствия, такие как сокращение государствами-членами своих обязательных взносов и перевод их в добровольные взносы, которые, безусловно, носят более ограничительный характер и нередко направляются на конкретную программу или мероприятие.

Пути реализации и продолжительность переходного периода







В данном варианте переходный период менее продолжителен по сравнению с другими вариантами, представленными в настоящем докладе, поскольку он предусматривает усовершенствование уже существующей модели.





Однако должны быть выполнены следующие предварительные условия:

- определение и утверждение политики в отношении того, какие категории функциональных затрат должны быть переведены в категорию прямых расходов, возмещаться за счет сборов на покрытие накладных расходов, за счет СВРП или быть отнесены к категории основных/постоянных переменных расходов;
- расчет суммы, подлежащей возмещению с использованием каждого из механизмов;
- расчет реальных итоговых процентных ставок, которые будут применяться к программам и накладным расходам;
- корректировка применяемых особых тарифов на основе выбранного подхода в отношении ставок и стимулов (см. раздел 4.1);
- утверждение на различных уровнях управления организацией;
- включение вышеперечисленного в процесс составления бюджета и финансовой отчетности; и
- информирование сотрудников по мобилизации ресурсов о принципах определения СВРП и сборов на покрытие накладных расходов.

Оценка по критериям

Ниже приводится оценка варианта D по критериям, определенным в разделе 4.1.

	Критерий оценки	Оценка
Применимые в настоящее время и в будущем	Устойчивость 	Этот вариант устойчив, поскольку позволяет ВОЗ возмещать переменные расходы в полном объеме и финансировать за счет ОВ постоянные расходы, в которых не ожидается заметных изменений. Кроме того, он не приводит к чрезмерному увеличению ставок СВРП. Однако необходимо детальное определение того, что входит в категории постоянных косвенных, переменных косвенных и прямых расходов, на основе рациональных принципов, методологии и измерения фактических затрат, составляющих накладные расходы и связанных с основным управлением
	Масштабируемость 	См. выше "Устойчивость". В зависимости от ограничительного или расширительного определения основных функций объем ОВ может варьироваться вплоть до того, что одних только ОВ, возможно, будет недостаточно для покрытия всех расходов, отнесенных к категории основных
	Эффективность 	Возможность перевода косвенных расходов в основные и рассмотрения их как необходимые для выполнения мандата может использоваться для управления ставкой СВРП. Помимо этого, разница между основными и неосновными расходами не всегда прозрачна, и по этой причине считается, что этот метод не содействует эффективности и не стимулирует ее, в частности, в отношении деятельности по основному управлению
Отражение потребности организации в справедливости и прозрачности	Стратегическое соответствие 	Согласуется с тенденциями, наблюдаемыми в более широком масштабе в системе Организации Объединенных Наций (рекомендация Комитета высокого уровня по вопросам управления, касающаяся категоризации расходов на постоянные косвенные, переменные косвенные и прямые, и принятое в ПРООН определение "базовой инфраструктуры"). Этот подход также обеспечивает гибкость, весьма необходимую для создания соответствующей основы для осуществления программ. В этой связи необходимо учитывать следующее: "расходование" нецелевых фондов на АУР может восприниматься как неоптимальное использование этого вида финансирования
	Справедливость 	Данный вариант справедлив как в отношении государств-членов, так и доноров при условии, что постоянные косвенные расходы не включают расходы на деятельность, приносящую непосредственную выгоду программам. Справедливо возмещать переменные косвенные расходы на основе значимых факторов расходов позволяют также СВРП и сбор на покрытие накладных расходов
	Прозрачность 	Снижена. Распределение косвенных расходов по категориям постоянных, финансируемых за счет средств на основные функции, и переменных субъективно по своей сути. Как свидетельствует опыт, иногда расходы относят к категории постоянных с целью сокращения ставки СВРП или возмещения расходов. Это как минимум потребует обсуждения с государствами-членами и ясной политики относительно определения, что относится к основным функциям, а что – к неосновным

	Критерий оценки	Оценка
Реалистичность с точки зрения осуществления и контроля	Простота	 <p>Снижена. Как указывалось выше, субъективный по своей сути процесс отнесения расходов на некоторые должности, места работы, услуги и т. д. может вести к сложностям, учитывая, что люди могут расходиться в оценках в зависимости от своей точки зрения</p>
	Реализуемость	 <p>Основное условие реализуемости этого варианта – готовность государств-членов его поддержать. В техническом плане этот вариант уже частично существует, хотя в настоящее время проводки в бухгалтерском учете исходят главным образом из наличия бюджетных средств. Не следует недооценивать проблемы, связанные с надлежащей реализацией этого варианта</p>
	Темпы реализации	 <p>Весь технический потенциал для осуществления этого варианта уже существует. Много времени может потребовать разработка согласованной основы и формирование соответствующего ей бюджета, а также работа с государствами-членами и обеспечение утверждения ими данного варианта. В связи с этим им потребуется разъяснить, почему такая модель не предусматривает перекрестного субсидирования добровольно финансируемых программ. Добиться этого возможно, но на то, чтобы донести эту идею, потребуется время</p>
	Контролируемость	 <p>Следует ожидать воздействия на процесс планирования и формирования бюджета. Что касается контроля за расходами, то необходимо обеспечить, чтобы определение основных расходов не было инфляционным. Также необходимо активно провести работу с государствами-членами для подтверждения обоснования.</p> <p>Учитывая, что при этом варианте основные административно-управленческие функции будут финансироваться за счет ОВ, необходимо периодически (вероятно, одновременно с планированием на каждый двухгодичный период) пересматривать вопрос о том, какие функции действительно являются основными, и вопрос о сопутствующих расходах на осуществление этой деятельности.</p> <p>При этом бюджет будет не просто сравниваться с реальными расходами или с бюджетными прогнозами. Основное место займет дискуссия по существу по вопросу о том, какие функции необходимы для выполнения мандата организации в условиях отсутствия программ. После того как такие функции, должности и местоположения будут определены (с относительной детализацией), определяются и связанные с ними расходы. Эта сумма становится "фиксированными" АУР и финансируется полностью за счет ОВ</p>

4.5. Рекомендуемый вариант

В таблице ниже обобщена оценка, основанная на результатах проведенного анализа и обсуждений с руководством ВОЗ.

Таблица 11. Сводка оценок вариантов

		Вариант А. Ставка СВРП для финансиро- вания всех косвенных расходов	Вариант В. Вариант А плюс распределение накладных расходов	Вариант С. Вариант В плюс распределение удельных затрат	Вариант D. Вариант В плюс основные АУР, финансируе- мые за счет ОВ
Применимость в настоящее время и в будущем	Устойчивость				
	Масштабируемость				
	Эффективность				
Отражение потребностей организации	Стратегическое соответствие				
	Справедливость				
	Прозрачность				
Реалистичность с точки зрения осуществления и контроля	Простота				
	Реализуемость				
	Темпы реализации				
	Контролируемость				

Исходя из приведенной выше оценки каждого варианта, авторы приходят к выводу, что:

- вариант А не соответствует ряду критериев и в итоге приводит к непомерно высокой ставке СВРП;
- хотя вариант С осуществим в среднесрочной перспективе, его трудно реализовать в короткие сроки;
- варианты В и D являются удачным компромиссом и могли бы послужить стартовой площадкой для осуществления варианта С;

- преимущество варианта D состоит в том, что он согласуется с классификацией расходов Комитета высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций и с ситуацией, наблюдаемой в ПРООН. Хотя темпы реализации этого варианта будут зависеть от его утверждения государствами-членами, авторы исследования полагают, что это наиболее устойчивый и справедливый вариант.

Таким образом, рекомендуется осуществление варианта D, то есть финансирование основного управления за счет ОБ и возмещение других АУР за счет сочетания СВРП и распределения накладных расходов.

Реализация "дорожной карты" для этого варианта рассматривается в следующем разделе.

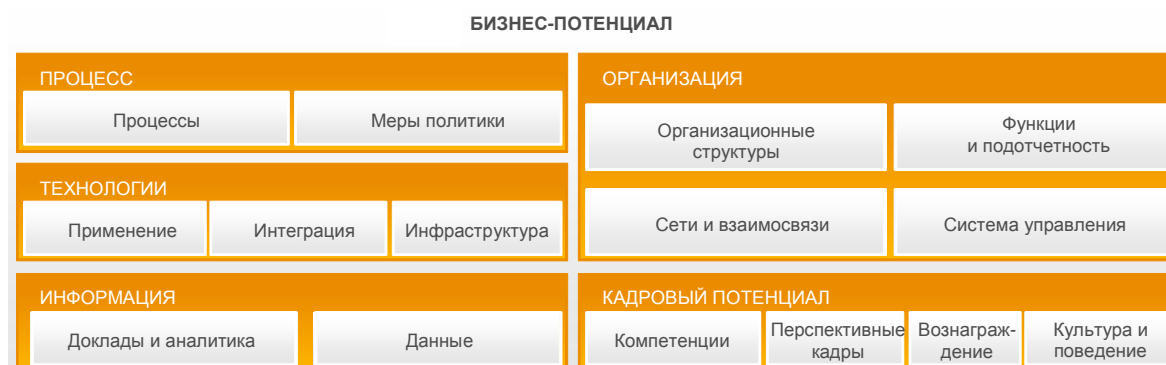
5. Рекомендации и "дорожная карта"

В этом данном разделе рассматриваются следующие компоненты проблематики настоящего исследования:

- "предложения по формированию бюджета, отчетности и контролю за административными и управленческими расходами";
- определение "любых требований к процедурам, бухгалтерскому учету или системных требований" в целях осуществления указанных выше предложений;
- "«дорожная карта» для осуществления нового подхода".

5.1. Основные рекомендации

Авторы использовали следующую схему для представления рекомендаций по осуществлению отобранного варианта и рассмотрения слабых сторон, угроз и возможностей, выявленных при оценке текущего положения дел.



Необходимый бизнес-потенциал (например, процесс) разбивается на области (например, меры политики). В следующей таблице приведены рекомендации по каждой области. Рекомендации направлены на достижение следующих целей:

- реализацию новой модели финансирования вообще и рекомендуемого варианта в частности;
- обеспечение улучшения в области **формирования бюджета, контроля и отчетности по расходам.**

Ниже в таблице приводится общий обзор рекомендаций по каждой области, которые подробно рассматриваются в последующих разделах.

Рекомендация	Область бизнес-потенциала
Разработка, осуществление и введение в действие политики категоризации расходов	Процессы и меры политики
Согласование программы и бюджета на основе определенных категорий	Процессы и меры политики
Обеспечение того, чтобы в категории 6 "корпоративные и стимулирующие функции" была четко представлена совокупная сумма косвенных АУР	Отчеты и аналитика, процессы и меры политики
Укрепление функций обеспечения качества данных и соблюдения требований	Система управления
Ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования	Сети и взаимосвязи
Включение в основную деятельность и учет продуктов и услуг, предоставляемых партнерам	Процессы и меры политики
Обновление структуры данных	Данные
Укрепление функции анализа данных и контроля	Отчетность и аналитика, организационная структура
Повышение осведомленности сотрудников, осуществляющих административную поддержку и поддержку программ, о методах надлежащего распределения расходов по категориям и о важности этого процесса	Компетенции
Окончательная доработка операционной модели финансирования административно-управленческих расходов	Организационная структура

5.1.1. Разработка, осуществление и введение в действие политики категоризации расходов (процессы и меры политики)

Разработка ясной и согласованной политики по определению расходов и распределению их по категориям является необходимым условием реализации новой модели.

Хотя использованную в настоящем исследовании схему можно взять в качестве отправной точки, к ней следует возвращаться, поскольку она нуждается в уточнении. Особого внимания требуют следующие задачи.

- Определение объема функций, рассматриваемых как административно-управленческие. Особенно важно определить, могут ли руководство программами в технических подразделениях, организация мероприятий и служебные поездки быть отнесены к административно-управленческим функциям (ВОЗ может вообще не относить расходы на служебные поездки к категории административно-управленческих по своему характеру либо отнести к ней лишь некоторые или все такие расходы).
- Определение того, какие расходы являются прямыми, переменными косвенными или постоянными косвенными. Необходимо уделить внимание тому, чтобы максимальный объем затрат был отнесен к категории прямых расходов во всех случаях, когда это уместно, обоснованно и практически возможно. Это могут быть, например, расходы на материально-техническую базу или некоторые расходы на ИТ.

- Определение того, какие категории расходов будут финансироваться посредством конкретных механизмов финансирования (непосредственно из фондов программы, за счет ОВ, СВРП, сборов на покрытие накладных расходов или удельных затрат).
- Выявление возможного переноса распределения расходов из одного двухгодичного периода в следующий: для обеспечения сопоставимости необходимо следить за тем, чтобы классификация расходов по категориям была последовательной на протяжении всех двухгодичных периодов.

Политика должна применяться единообразно на всех уровнях организации (в штаб-квартире, региональных и страновых бюро).

5.1.2. Согласование программы и бюджета на основе определенных категорий (процессы и меры политики)

На основании рассмотренной выше политики программа и бюджет должны быть заново согласованы, с тем чтобы:

- все АУР, определенные как прямые расходы, закладывались в бюджет в составе технических категорий 1–5; и
- все АУР, определенные как переменные косвенные и постоянные косвенные расходы, закладывались в бюджет в составе категории 6 "корпоративные и стимулирующие функции".

При наличии возможности программные области, приоритеты или продукты и услуги в категории 6 следует соотносить с категориями функциональных расходов, определенными в политике (например, основное управление, кадры, ИТ), с тем чтобы было возможно надлежащим образом отслеживать и сопоставлять расходы в каждой категории между регионами и выявлять тенденции на протяжении времени. Это, вероятно, потребует унификации комплекса программных областей, результатов и продуктов и услуг на различных уровнях организации, над чем, как полагают авторы, ВОЗ работает в настоящее время.

5.1.3. Обеспечение того, чтобы в категории 6 "корпоративные и стимулирующие функции" была четко представлена совокупная сумма косвенных АУР (отчеты и аналитика, процессы и меры политики)

В ВОЗ недостаточно четко проводится различие между процессом формирования бюджета (на что расходуются деньги?) и процессом финансирования (как финансируется та или иная деятельность?). Это создает проблемы при представлении программы и бюджета. Категория 6 не отражает полную стоимость оказания косвенных административно-управленческих услуг, поскольку АУР, финансируемые за счет сбора с занимаемых должностей (СЗД), не предусматриваются в бюджете в составе категории 6.

По мнению авторов исследования, категория 6 должна отражать полную стоимость косвенных АУР, предусмотренных в бюджете, то есть все расходы, которые будут финансироваться за счет СВРП, СЗД и прямого финансирования административно-управленческих функций за счет ОВ.

Это означает, что эквивалент 8,5% оплаты труда в категориях 1–5 должен быть представлен в составе категории 6, чтобы обеспечить истинное отражение расходов на косвенные административно-управленческие функции.

В этом случае появится возможность представлять бюджет государствам-членам таким образом, чтобы не имело значения, как финансируются эти АУР. Это не обязательно потребует внесения изменений в расходы на персонал, предусмотренные в бюджете и скалькулированные в рамках соглашений с донорами.

5.1.4. Укрепление функций обеспечения качества данных и соблюдения требований (система управления)

ГСУ обеспечивает необходимую детализацию информации при условии правильного кодирования данных.

Однако авторы исследования отметили ряд несоответствий в распределении расходов по видам деятельности, задачам и иногда счетам. Повышение качества вводимых в ГСУ данных о транзакциях является необходимым условием получения надлежащего результата анализа данных.

Хотя было отмечено, что для некоторых регионов и функциональных элементов (например, служебных поездок) уже имеются функции соблюдения требований, анализ показывает необходимость дальнейших действий по обеспечению надлежащего качества данных.

По мнению авторов, для этого необходимо укрепление функций обеспечения качества данных и соблюдения требований, предусматривающее, в частности, проведение периодических проверок качества данных и отслеживание отклонений. При обнаружении отклонений должна проводиться корректировка и в случае необходимости – соответствующая подготовка сотрудников или обращение к высшему руководству.

Эту функцию может выполнять, например, одно из центральных подразделений, таких как ГЦО, что позволит последовательно и рентабельно повышать качество данных путем обеспечения соблюдения требований.

5.1.5. Ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования (сети и взаимосвязи)

Исследование АУР дает информацию, важную для понимания роли административно-управленческих функций в ВОЗ. Результаты осуществления рекомендаций и будущих вариантов финансирования также очень важны для внутренних и внешних заинтересованных сторон.

Для повышения осведомленности заинтересованных сторон и степени принятия ими инициатив, предлагаемых в исследовании, необходимо провести ряд разъяснительных мероприятий.

- **Группы по мобилизации ресурсов на всех уровнях организации.** Группы по мобилизации ресурсов на уровне стран, регионов и штаб-квартиры играют основную роль в переговорах по согласованию ставок СВРП с донорами и в создании доверительных отношений между ВОЗ и донорами. Кроме того, при нынешнем автономном характере деятельности по мобилизации ресурсов у руководителей программ отсутствуют стимулы обеспечивать полное покрытие расходов на оказание поддержки (либо напрямую, либо посредством соответствующей ставки СВРП). Известно, что ВОЗ работает над рядом инициатив, связанных с мобилизацией ресурсов, в том числе с осуществлением центральной функции по проведению экспертизы. Существует также необходимость разъяснения сотрудникам, участвующим в мобилизации ресурсов, того, каким образом образуются АУР и что они отражают, с тем чтобы рабочие группы ВОЗ могли представлять донорам более доходчивое обоснование этих расходов и понимали необходимость надлежащего финансирования деятельности по оказанию поддержки.
- **Основные доноры.** Некоторые из рассмотренных вариантов, вероятно, приведут к увеличению АУР, возмещаемых за счет добровольно финансируемых программ. Учитывая относительно высокую степень концентрированности финансирования ВОЗ, необходимо будет предварительно провести диалог с основными государственными и частными донорами. Этот диалог должен строиться на общих представлениях о АУР и расходах на поддержку, изложенных в презентации, представленной для КПБАВ. Он может вестись в рамках более широкого диалога о финансировании, осуществляемого ВОЗ.

- **Государства-члены.** Секретариату следует подготовить рекомендацию в отношении варианта финансирования и представить ее Всемирной ассамблее здравоохранения для оценки и принятия решения. Хотя в настоящем докладе представлены четыре альтернативные модели финансирования, секретариату необходимо провести работу с внутренними и внешними заинтересованными сторонами до того, как передавать рекомендации КПБАВ или ВАЗ. Эта работа должна быть направлена на то, чтобы обеспечить понимание основными заинтересованными сторонами характеристик, преимуществ и недостатков каждого из возможных вариантов, изложенных в разделе 4 настоящего исследования. Для этого, возможно, понадобится проведение консультаций с государствами-членами за рамками официальных заседаний КПБАВ или других руководящих органов.
- **Другие учреждения.** ВОЗ с большей вероятностью получит поддержку государств-членов, если другие учреждения будут двигаться в том же направлении. Был проведен ряд исследований по вопросам возмещения расходов и финансирования административно-управленческих функций. Кроме того, Комитетом высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций (КВВУ) была проведена работа по классификации расходов по категориям. По мнению авторов, концептуальная основа для классификации расходов и оценки вариантов финансирования, представленных в настоящем исследовании, имеет значение и для других учреждений и выходит за рамки предыдущих исследований. Для ВОЗ имеется возможность возглавить другие учреждения в принятии аналогичного подхода и оказывать влияние на подготовку руководств по возмещению расходов и финансированию административно-управленческих функций, которые, возможно, будут издаваться на уровне Организации Объединенных Наций в будущем. Для этого ВОЗ необходимо наладить на двусторонней основе взаимодействие с некоторыми учреждениями (например, ПРООН, МОТ) или в рамках КВВУ ООН.

5.1.6. Включение в основную деятельность и учет продуктов и услуг, предоставляемых партнерствам (процессы и меры политики)

В принципе партнерства должны покрывать свои АУР с помощью тех же механизмов, которые используют программы, финансируемые за счет ОВ и ДВ (например, СВРП, сбор на покрытие накладных расходов или напрямую).

Если используется только часть комплекса услуг и применение стандартной модели возмещения расходов не имеет смысла, следует предусмотреть следующее:

- **унификацию/согласование позиций каталога административно-управленческих услуг.** Как известно авторам исследования, ВОЗ создает каталог продуктов и услуг с целью фиксирования расходов на конкретные продукты и услуги. Данная инициатива позволяет согласовать административно-управленческие услуги и продукты с указанными в САО и включить их в перечень продуктов и услуг, которые получает сама ВОЗ;
- **оценку расходов на оказание услуг партнерствам.** Что касается стандартных услуг, то оценка расходов на них может базироваться на удельных затратах при их наличии и на оценке потребления в прошлые периоды или предполагаемого потребления. В случае отсутствия удельных затрат оценку расходов можно произвести путем расчета доли стоимости данной услуги, представленной спросом со стороны партнерства. Что касается специальных услуг, то здесь необходимо произвести особое измерение стоимости (например, путем регистрации времени). Следует обеспечить, чтобы такая оценка подтверждалась финансированием;
- **пересмотр соглашений об административном обслуживании (САО).** Привести САО в соответствие с той же структурой и каталогом можно сразу при его заключении, а затем обновлять в течение каждого двухгодичного периода в случае калькуляции новых затрат на административно-управленческие услуги и продукты.

Авторы также призывают ВОЗ, в рамках более широкого обсуждения вопроса об управлении партнерствами, определить, не следует ли партнерствам, глубоко внедренным в операции ВОЗ, ходатайствовать о заключении САО.

5.1.7. Обновление структуры данных (данные)

Для регистрации транзакций и проведения анализа ГСУ предлагает соответствующие структуры и поля данных. Однако при том, каким образом эти поля на данный момент формируются, заполняются или используются, они имеют существенные недостатки, которые ограничивали проведение анализа в рамках настоящего исследования. Для обеспечения возможности упорядоченного и постоянного тиражирования типового анализа, проведенного в рамках настоящего исследования, необходимо:

- **стандартизировать результаты и задачи:** стратегии подразделяются на ожидаемые результаты в масштабе всей организации (OWER), ожидаемые результаты на уровне региональных бюро (OSER) и основные задачи. OSER и основные задачи в сущности представляют собой поля для ввода произвольного текста, которые может заполнять каждая программа. Это не позволяет консолидировать расходы многофункционального характера, например расходы штаб-квартиры или на ИКТ на уровне всей организации. Понятно, что в двухгодичном периоде 2014–2015 годов эти поля будут унифицироваться и определяться централизованно, что заслуживает положительной оценки. Однако ВОЗ необходимо решить вопрос о том, как будут учитываться функциональные категории (например, основное управление) и подкатегории (например, правовые вопросы) в этой пересматриваемой структуре;
- **доработать общие расчетные счета и определения:** общий расчетный счет плана счетов следует разбить на структурные составляющие для более точного определения характера расходов. Особенно важно рассмотрение следующих категорий:
 - категории расходов на ИТ: оборудование, программное обеспечение, профессиональные услуги ИТ и использование внешних ресурсов;
 - категории расходов на материально-техническую базу: аренда, товары (топливо, электроэнергия, водоснабжение), эксплуатация зданий, строительство зданий;
- **последовательно и осмысленно использовать понятие "виды товаров":** модуль закупок в ГСУ предоставляет возможность использования понятие "виды товаров" для классификации закупок. Использование этого понятия в настоящее время непоследовательно и неясно. Для извлечения сведений из этого поля авторы исследования рекомендуют пересмотреть определения существующих видов товаров, упорядочить их и по возможности соотнести с функциональными категориями (например, в отношении коммунальных услуг);
- **обеспечить точность и ясность наименований должностей:** было отмечено, что ряд названий общего характера, таких как "сотрудник по техническим вопросам", трудно поддаются классификации и могут включать сотрудников, выполняющих административно-управленческие функции. Понятно также, что сотрудники не обязательно выполняют работу, соответствующую названию их должности. Поскольку не менее двух третей АУР относятся к персоналу, для обеспечения прозрачности необходимы точные и ясные наименования должностей. Департамент управления людскими ресурсами должен обеспечить, чтобы новые должности имели ясное и точное наименование. В качестве второго шага соответствующие директора центрального или регионального уровня должны рассмотреть новые должности, относящиеся к конкретным функциям (например, ИТ, людские ресурсы или финансы), с целью исключения дублирования ресурсов и обеспечения максимальной эффективности деятельности (см. раздел 5.1.10 – окончательная доработка операционной модели финансирования административно-управленческих расходов);
- **определить расходы по ГЦО/зарубежной деятельности:** в настоящее время ГЦО входит в состав главного офиса штаб-квартиры. Было замечено, что не все направления зарубежной

деятельности (например, ИТ) входят в состав бюджетного центра ГЦО. Для обеспечения большей наглядности изменений зарубежной деятельности и расходов ВОЗ, возможно, следует рассмотреть вопрос о группировании всех зарубежных расходов в рамках единого бюджетного центра. В качестве альтернативы ВОЗ может рассмотреть возможность создания нового главного офиса для упрощения отслеживания расходов ГЦО и отчетности по ним. Однако это будет иметь смысл, только если планируется значительное увеличение масштабов деятельности и размеров ГЦО;

- **классифицировать операции с текущими счетами и электронными текущими счетами:** в настоящее время расходы, понесенные по электронным текущим счетам, автоматически классифицируются как категория общих операций. Кроме того, понятно, что электронный текущий счет не позволяет отнесение расхода на вид товара. Чтобы обеспечить соответствующее распределение операций с электронными текущими счетами по категориям, вводимые данные по электронному текущему счету должны обновляться при запросе о классификации расходов по указанным выше доработанным категориям учета и, по возможности, видам товаров.

5.1.8. Укрепление функции анализа данных и контроля (отчетность и аналитика, организационная структура)

Функции финансирования и контроля в настоящее время делятся между:

- отделом программ, координации ресурсов и планирования, который отвечает за координацию формирования программы и бюджета и последующее распределение ресурсов; и
- финансовым отделом, подчиненным главному бухгалтеру-контролеру, который отвечает за бухгалтерский учет, кассовые операции и финансовую отчетность.

Несмотря на то, что каждый из этих отделов выполняет ряд контрольных функций в отношении включения ресурсов в бюджет, их распределения, расходования и отражения в отчетах, было выявлено отсутствие у ВОЗ в настоящее время возможности:

- анализировать данные, получаемые из ГСУ, и оказывать поддержку при принятии решений; и
- повышать эффективность своей деятельности посредством анализа операций своих подразделений и программ.

Учитывая, что на сегодняшний день у ВОЗ имеется весьма эффективная система СПОР, а в будущем будут осуществлены указанные выше меры по повышению качества данных, авторы исследования полагают, что ВОЗ следует рассмотреть вопрос об укреплении своего потенциала в области анализа данных и управления эффективностью. Это предусматривает усовершенствование инструментов бизнес-аналитики (БА) и анализа данных штаб-квартиры и укрепление функции повышения эффективности деятельности.

Эта функция должна, в частности, включать:

- сравнение административно-управленческих функций ВОЗ с аналогичными функциями других учреждений Организации Объединенных Наций, а также некоммерческих или частных организаций в зависимости от обстоятельств;
- сравнение эффективности схожей по своему характеру деятельности, осуществляемой различными региональными бюро или программами (например, организация мероприятий);
- анализ тенденций в динамике изменений основных статей расходов (например, различных категорий административно-управленческих функций) на протяжении времени;
- оказание программам помощи в повышении эффективности их деятельности посредством проведения консультаций или аналитической экспертизы.

5.1.9. Повышение осведомленности сотрудников, осуществляющих административную поддержку и поддержку программ, о методах надлежащего распределения расходов по категориям и о важности этого процесса (компетенции)

Ряд проблем с качеством данных, обнаруженных в ходе исследования, связаны с тем, что некоторые сотрудники направляют заявки на закупки в ГСУ без необходимого понимания последствий неточной записи информации.

Введение в действие усовершенствованной версии ГСУ открывает возможность повышения квалификации сотрудников, вносящих информацию в эту систему. Обучение должно, не ограничиваясь технической подготовкой, касаться важности надлежащего распределения расходов, а также личной ответственности сотрудников за обеспечение качества вводимых данных.

В принципе, новые сотрудники должны получать право размещать заявки на закупки только после прохождения соответствующего обучения и принятия обязательства точно записывать данные.

5.1.10. Окончательная доработка операционной модели финансирования административно-управленческих расходов (организационная структура)

Проведенный анализ выявил следующие моменты.

- После своего расширения ГЦО представлял в 2010–2011 годах лишь 4,4% расходов по линии СЦ 12–13.
- Из одного двухгодичного периода в другой ресурсы переводятся из сегмента СЦ 12–13 в сегмент СЦ 1–11 без изменения характера их функций.
- Несмотря на резкое сокращение ЭПЗ и расходов на персонал в штаб-квартире по сравнению с состоянием на январь 2010 года, в численности административно-управленческого персонала в регионах такой тенденции не наблюдается.
- Необходимо создание и укрепление ряда должностных ролей или функций, таких, например, как обеспечение соблюдения требований или качества данных и обеспечение соблюдения требований (см. выше раздел 5.1.4), анализ и контроль данных (см. выше раздел 5.1.8), внутренний аудит или управление рисками. Насколько известно авторам, на данный момент этот вопрос обсуждается с государствами-членами.
- В соответствии с рабочим определением АУР, принятым в настоящем исследовании, совокупный объем АУР составляет 31–33% расходов ВОЗ в 2010–2011 годах. Такой высокий уровень расходов, тем не менее означает, что эти расходы полностью соотнесены с потребностями деловой деятельности или что вся деятельность осуществляется с максимальной эффективностью.

В целом для лучшего соотнесения расходов с потребностями деловой деятельности и обеспечения выполнения задач наиболее экономически эффективным образом авторы исследования предлагают по-новому взглянуть на действующую модель административно-управленческой деятельности в целом. При этом основное внимание следует уделить следующим вопросам:

- определению того, какие административно-управленческие функции наиболее эффективно осуществляются в рамках отдельной программы, а какие – при их объединении;
- определению видов деятельности или функций, которые должны быть укреплены или созданы (см. выше разделы 5.1.4 и 5.1.8 и проходящее в настоящее время обсуждение вопроса о численности персонала отдела внутреннего аудита и о создании подразделения по управлению рисками);
- определению соответствующих административно-управленческих функций на уровне штаб-квартиры, региональном, страновом уровне и на уровне ГЦО;
- разработке будущей "дорожной карты" и определению объема деятельности для ГЦО с учетом завершения первого этапа его создания.

5.2. "Дорожная карта" реализации

Разработка подробной "дорожной карты" реализации вышеизложенных рекомендаций и предпочтительного варианта финансирования невозможна в отрыве от осуществления более широких планов реформирования ВОЗ.

В приведенной ниже схеме представлена общая характеристика работы, которую предлагается провести в период между завершением настоящего исследования и следующими совещаниями КПБАВ и ВАЗ.



Кроме того, в приведенной ниже схеме представлена возможная последовательность действий по осуществлению рекомендаций авторов исследования. Предполагается, что ВАЗ примет решение о будущей модели финансирования АУР в мае 2013 года.

Отнюдь не рассматривая этот план реализации как "обязательный к исполнению", авторы рекомендуют ВОЗ адаптировать эту "дорожную карту" и включить ее в "дорожную карту" более широких реформ.

	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Организация	<ul style="list-style-type: none"> Ознакомление внутренних и внешних заинтересованных сторон с результатами исследования 	<ul style="list-style-type: none"> Окончательная доработка операционной модели АУР Укрепление функций обеспечения качества данных и соответствия Укрепление функций анализа данных и контроля 			
Процесс	<ul style="list-style-type: none"> Окончательная доработка документа "Анализ АУР" 	<ul style="list-style-type: none"> Определение, осуществление и обеспечение соблюдения политики категоризации расходов Упорядочение и учет предоставления продуктов и услуг партнерам 			
Информация	<ul style="list-style-type: none"> Согласование программы и бюджета на 2014/15 год с выделенными категориями Обеспечение четкого отражения в категории 6 – корпоративные услуги и вспомогательные функции – совокупных косвенных административно-управленческих расходов 	<ul style="list-style-type: none"> Совершенствование аналитической отчетности 			
Технология	<ul style="list-style-type: none"> Изменение данных (сегмент стратегии) Изменение данных (виды продуктов) 	<ul style="list-style-type: none"> Изменение данных (сегменты учета) Изменение данных (операции по электронным ссудным счетам) 			
Кадры	<ul style="list-style-type: none"> Повышение уровня осведомленности административного персонала и персонала вспомогательного обслуживания по программам 				

- Определение направлений и руководящих принципов
- Скорейшее придание процессу импульса за счет получения краткосрочных результатов

- Обеспечение достижения целевого показателя
- Системные изменения
- Комплексное бюджетирование и планирование

- Окончательная доработка
- Акцент на эффективное использование средств

Приложение А. Сокращения

АУР	Административно-управленческие расходы
БП	Бюджет по программам
ВАЗ	Всемирная ассамблея здравоохранения
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ДВ	Добровольный взнос
ДОВ	Добровольный основной взнос
ДЦВ	Добровольный целевой взнос
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КВВУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КПБАВ	Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам
МВЧ	Международный вычислительный центр
МСБУ ГС	Международные стандарты бухгалтерского учета в государственном секторе
ОВ	Обязательные взносы
ОИГ	Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций
ОПР	Общая программа работ
САО	Соглашение об административном обслуживании
СВРП	Сбор на покрытие вспомогательных расходов по программам
СЗД	Сбор с занимаемых должностей
СЦ	Стратегическая цель
ЭПЗ	Эквивалент полной занятости
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
OSER	Ожидаемые результаты на уровне региональных бюро
OWER	Ожидаемые результаты на уровне всей Организации
PwC	"Прайсуотерхаус Купер"