



Исполнение Программного бюджета: управление ресурсами и их согласование

1. Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам на своем десятом совещании в мае 2009 г. рассмотрел промежуточный доклад Секретариата об исполнении Программного бюджета на 2008-2009 годы. Хотя Комитет и одобрил доклад, он выразил обеспокоенность по поводу ряда вопросов, включая заметное расхождение между имеющимся финансированием и степенью исполнения; он также отметил относительно хорошую обеспеченность ресурсами в штаб-квартире и недостаточную обеспеченность ресурсами большинства региональных бюро, особенно Регионального бюро для стран Африки¹.
2. В своем ответе Комитету Секретариат изложил некоторые из усилий, предпринимаемых для снятия этой обеспокоенности, включая работу с донорами для обеспечения дополнительного гибкого финансирования; работу над лучшим распределением имеющихся ресурсов и управлением счетом основных добровольных взносов; лучшее использование Глобальной системы управления; проведение дальнейшей работы в направлении достижения цели распределения ресурсов по принципу "70%-30%" между регионами и штаб-квартирой; и укрепление кадрового потенциала в региональных и страновых бюро.
3. Настоящий документ предоставляет дальнейшую подробную информацию о текущей и планируемой деятельности для преодоления расхождений как в имеющемся финансировании, так и в степени технического выполнения по различным стратегическим целям, основным бюро и сегментам бюджета.
4. Упомянутые выше заметные расхождения вызваны сложной комбинацией отдельных факторов. Они находятся в диапазоне от давно сложившейся практики программирования и управления до растущей доли целевых добровольных взносов в общем финансировании ВОЗ и изменяющегося характера соответствующих взносов. Внедрение Глобальной системы управления впервые дает ВОЗ возможность добиться технической и финансовой интеграции, необходимой для всей Организации, чтобы обеспечить полную реализацию концепции управления на основе результатов. Расхождения, отмеченные Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам, присутствуют с тех пор, когда доля добровольных взносов начала увеличиваться; однако в прошлом не было структур и инструментов для анализа и определения масштабов и причин таких расхождений.

¹ Документ А62/43.

ПРЕОДОЛЕНИЕ РАСХОЖДЕНИЙ МЕЖДУ ПРИНЯТЫМИ ВОЗ СТРАТЕГИЧЕСКИМИ ЦЕЛЯМИ И МЕСТАМИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

5. **Консультативная группа по финансовым ресурсам** существует в течение ряда лет и состоит из директоров Программного руководства, заместителей региональных директоров и помощника Генерального директора. Консультативная группа представляет собой форум, который обеспечивает технический, а также финансовый контроль. В частности, внедрение в течение прошлого года Глобальной системы управления дало Консультативной группе возможность улучшить анализ имеющихся ресурсов, осуществления и результатов. Такой анализ способствует улучшению согласования ресурсов и более эффективной ликвидации несоответствия ресурсов между регионами и штаб-квартирой, а также между стратегическими целями. Связанные с Консультативной группой по финансовым ресурсам и отчитывающиеся перед ней **сети по стратегическим целям**, в которых представлены все семь основных структурных единиц Организации, играют чрезвычайно важную роль в оперативном планировании и мониторинге, а также в определении потребностей и приоритетов для финансирования из корпоративных ресурсов. Продолжающаяся работа по уточнению ролей и обязанностей должна позволить Консультативной группе и сетям по стратегическим целям достичь своего полного потенциала.

6. Кроме того, в течение двухгодичного периода 2008-2009 гг. ВОЗ начала осуществлять управление Программным бюджетом по **трем сегментам**, а именно, базовым программам ВОЗ, специальным программам и механизмам сотрудничества и реагированию на вспышки и кризисы, с тем чтобы обеспечить большую транспарентность и предоставить возможности для эффективного управления бюджетом и координации ресурсов. Эти бюджетные сегменты формально закреплены в Программном бюджете на 2010-2011 гг., кроме того, разработаны и применяются эффективные инструменты для слежения за ресурсами и расходами. Эти три сегмента имеют сильно отличающиеся бюджеты, финансирование и внутреннюю динамику.

7. *Бюджетный сегмент базовых программ ВОЗ* относится к основной деятельности ВОЗ и является тем сегментом, по которому должна измеряться и оцениваться деятельность Организации, - например, в связи со стратегическими характеристиками (такими как принцип "70%-30%") и установлением равновесия между финансированием и исполнением по стратегическим целям и местам осуществления. В этом сегменте находятся, главным образом, корпоративные ресурсы - другими словами, обязательные взносы и средства на счете основных добровольных взносов. Сегмент базовых программ является персоналомоемким, так как 50% расходов идет на покрытие расходов на персонал. Это четко отражает характер работы Секретариата, которая включает разработку и распространение норм и оказание технической поддержки.

8. *Бюджетный сегмент специальных программ и механизмов сотрудничества* охватывает разнообразные программы и механизмы, в которых сотрудничество с партнерами выходит далеко за рамки финансирования. В отличие от в значительной степени нормативной и связанной с установлением стандартов деятельности в рамках сегмента базовых программ, сегмент специальных программ и механизмов сотрудничества

имеет гораздо больший компонент оперативной деятельности, в результате чего меньшая доля общих расходов относится к расходам на персонал (приблизительно 25%). Сегмент специальных программ и механизмов сотрудничества в целом хорошо финансируется и имеет высокий уровень исполнения бюджета.

9. Еще большую долю оперативной деятельности имеет *бюджетный сегмент реагирования на вспышки и кризисы*. В этом сегменте лишь 20% общих расходов идут на персонал, а остальные 80% идут на деятельность. То, что деятельность в этом сегменте носит характер реагирования, иллюстрирует высокий оборот имеющихся ресурсов. Сегмент специальных программ и механизмов сотрудничества и сегмент реагирования на вспышки и кризисы почти исключительно финансируются из добровольных взносов целевого назначения.

10. Средства на счете основных добровольных взносов по-прежнему составляют менее 6% имеющихся ресурсов; однако они являются эффективным инструментом для содействия интеграции во всей Организации, которая является необходимой предпосылкой для управления на основе результатов и для уменьшения расхождений между финансированием и техническим исполнением. Механизм счета основных добровольных взносов функционирует уже 18 месяцев, и за этот период достигнут хороший прогресс. Тем не менее, вероятно, потребуются еще два или три года, а также больше ресурсов, прежде чем этот механизм будет полностью стабилизирован и можно будет оценить его способность согласовать финансирование и усилить осуществление во всей ВОЗ.

11. Кроме того, после обзора и уточнения **показателей и целевых заданий** для ожидаемых для всей Организации результатов Программного бюджета на 2010-2011 гг. создается база данных показателей, которые относятся к достижениям в странах (приблизительно 70% всех показателей). Эта база данных даст возможность провести более внимательный мониторинг наряду с лучшим применением финансовых и технических ресурсов и поддержкой тех областей, которые подвергаются риску невыполнения целевых заданий. Потенциал этой работы будет реализовываться постепенно, по мере внедрения Глобальной системы управления в большее число мест осуществления, что обеспечит сети по стратегическим целям со все более точной информацией о техническом осуществлении во всей Организации.

ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО И КОНКРЕТНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ УМЕНЬШЕНИЮ РАСХОЖДЕНИЙ

12. Любая организация имеет небольшое число ключевых механизмов для воздействия на результаты работы во всей ее структуре. Задача состоит в том, чтобы определить наиболее эффективные и использовать их для получения желаемого воздействия. Аналитическая работа и продолжающиеся дискуссии в Консультативной группе по финансовым ресурсам свидетельствуют о том, что три механизма, имеющие наибольший потенциал для дальнейшего уменьшения расхождений, касаются: (i) Программного бюджета, (ii) ресурсов и (iii) кадров.

13. Генеральный директор пересмотрела **Программный бюджет** на основе замечаний, сделанных Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам на его девятом совещании и Исполнительным комитетом на его Сто двадцать четвертой сессии в январе 2009 г.¹; затем она представила окончательный вариант Программного бюджета на 2010-2011 гг. Шестьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2009 года². Однако необходимо дальнейшее улучшение, прежде чем программный бюджет сможет полностью реализовать свой потенциал в качестве основного корпоративного инструмента для управления развитием ВОЗ. При подготовке Программного бюджета на 2012-2013 гг. за стартовую точку будут взяты нынешние уровни осуществления деятельности, и сейчас надлежащим образом рассматриваются корпоративные стратегические варианты выбора. Однако в Программном бюджете на 2012-2013 гг. будут сохранены основные функции Организации и учтен спрос на техническое сотрудничество, как это изложено в стратегиях сотрудничества со странами. Кроме того, приоритеты, определенные на страновом уровне, будут учтены при разработке Программного бюджета на 2012-2013 гг. и следующего Среднесрочного стратегического плана и тем самым будут далее консолидировать согласование ресурсов в Организации и лучше отвечать потребностям государств-членов. Эти варианты выбора могут привести к изменению доли штаб-квартиры в пересмотренном бюджете.

14. В настоящее время изучается практическая осуществимость **плана действий** для более эффективного **управления ресурсами**. Этот план имеет три элемента, которые изложены ниже. *Первый элемент* относится к разработке и усилению корпоративной политики обеспечения такого положения, при котором все целевые добровольные взносы надлежащим образом способствуют всем прямым и косвенным расходам, связанным с результатами, которые они финансируют, другими словами, полной окупаемости затрат. Особое внимание следует обратить на покрытие всех соответствующих расходов на персонал. Ожидается, что это уменьшит давление на более гибкие средства, освобождая их для финансирования тех результатов, которые действительно трудно финансировать из целевых добровольных взносов, и для содействия корректировке расхождений в финансировании по стратегическим целям. *Второй элемент* относится к управлению обязательными взносами скорее как ресурсом на уровне основных бюро, чем как бюджетом (как происходит в настоящее время). Это не только упростит повседневные операции, но и значительно повысит способность обязательных взносов проводить корректировку любых расхождений, вызванных финансированием с помощью строго целевых добровольных взносов. Однако высвобождение полного потенциала обязательных взносов станет возможным только в том случае, если разделы ассигнований будут определены на более высоком, чем в настоящее время, уровне. И наконец, хотя счет основных добровольных взносов, вероятно, в течение следующего двухгодичного периода останется относительно небольшим, по сравнению как с целевыми средствами, так и обязательными взносами, он, тем не менее, обладает большим потенциалом для управления ресурсами. *Третий элемент*, таким образом, заключается в использовании

¹ См. документ EB124/2009/REC/2, протокол шестого заседания, раздел 1.

² Самый последний вариант Проекта программного бюджета на 2010-2011 гг. имеется в Интернете по адресу: http://apps.who.int/gb/e/e_amtsp3.html

этого потенциала для содействия сотрудничеству и преодоления важных узких мест в достижении ожидаемых для всей Организации результатов.

15. **Корректировка кадровой структуры**, вероятно, является наиболее сильным из описанных здесь механизмов. ВОЗ является техническим учреждением, и приблизительно половина расходов по ее базисным программам относится к персоналу. Следовательно, любые сдвиги в укомплектовании кадрами с одного уровня Организации на другой, окажут немедленное воздействие на структуру расходов ВОЗ. Однако механизмы корректировки кадровой структуры являются также самыми сложными для осуществления. Секретариат продолжает активно изучать соответствующие варианты.

16. Помимо этого, общая для всей Организации рабочая группа по окупаемости затрат в настоящее время рассматривает управленческие и административные функции с точки зрения целей, которые включают эффективность, сдерживание расходов и использование ориентиров для установления стандартов, а также выявление наилучшей практики.

СРОКИ

17. Таким образом, предпринимаются усилия скорректировать расхождения в имеющемся финансировании и в степени технического осуществления по различным стратегическим целям, основным бюро и бюджетным сегментам одновременно с разработкой всеобъемлющего плана действий. Однако в связи с тем, что этот план будет иметь значительные последствия для управления на всех уровнях, потребуется больше анализа, времени и внутренних обсуждений. Поэтому Секретариат предлагает представить доклад Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам на его двенадцатом совещании в мае 2010 г., чтобы предоставить ему обновленную информацию о соответствующих действиях. Эта обновленная информация включит краткое изложение последующей деятельности, которая должна быть предпринята за двухгодичные периоды 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг., а также соответствующие ориентиры.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

18. Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =