Всемирная
организация здравоохранения
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто тридцать четвертая сессия EB134/11
Пункт 5.7 предварительной повестки дня 8 января 2014 г.

Финансирование административных и управленческих расходов

Доклад Секретариата

1. Результаты детального внешнего анализа административно-управленческих расходов ВОЗ и их финансирования были представлены Исполнительному комитету в мае 2013 года[1].

2. Доклад содержит рекомендации по следующим аспектам:

(1) улучшенные определения административно-управленческих расходов;

(2) улучшенное составление бюджетов и мониторинг;

(3) предлагаемые варианты для будущего финансирования.

3. Настоящий документ содержит предложения Генерального директора в отношении выполнения рекомендаций. Эти предложения также учитывают идеи, высказанные участниками Диалога о финансировании, состоявшегося на совещании 25-26 ноября 2013 г., а также замечания Независимого консультативного надзорного комитета экспертов.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

4. Как рекомендовано в докладе, отправной точкой для эффективного управления и финансирования административной поддержки и управления является наличие четкого определения того, что представляют собой административно-управленческие расходы.

5. Предлагается, чтобы в будущем административно-управленческие расходы распределялись на категории следующим образом:

[1] См. документы EBPBAC18/3 и EB133/2.

ИНФРАСТРУКТУРА И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПОДДЕРЖКА

6. Эта категория охватывает следующее:

(1) **Инфраструктурные расходы:** содержание помещений, эксплуатационные расходы (отопление, освещение и другие базисные услуги), а также расходы на техническое обслуживание и ремонт. Необходимо также адекватным образом включать капитальные затраты.

(2) **Услуги по административной поддержке:** необходимы для осуществления программ ВОЗ, включая услуги на страновом, региональном уровнях и уровне штаб-квартиры в поддержку осуществления программ. Такие услуги оказываются в областях финансов, информационной технологии, кадровых ресурсов, безопасности, закупок и транспорта.

7. Большинство расходов в настоящее время связаны со стратегической целью 13, но некоторые расходы также подпадают под стратегические цели 1–11, например финансовые и другие административные расходы, прямо относимые к добровольно финансируемым проектам и взимаемые с взносов в такие проекты.

8. Расходы на инфраструктуру и административную поддержку на двухгодичный период оцениваются на уровне 580 млн. долл. США.

РУКОВОДСТВО И УПРАВЛЕНИЕ

9. Эта категория охватывает следующее:

(1) **Стратегическое управление:** расходы на персонал и деятельность в поддержку лидирующей роли для всех трех уровней и включая Генерального директора, заместителя Генерального директора, директоров региональных бюро, помощников Генерального директора и руководителей страновых бюро ВОЗ, а также расходы, связанные с их деятельностью.

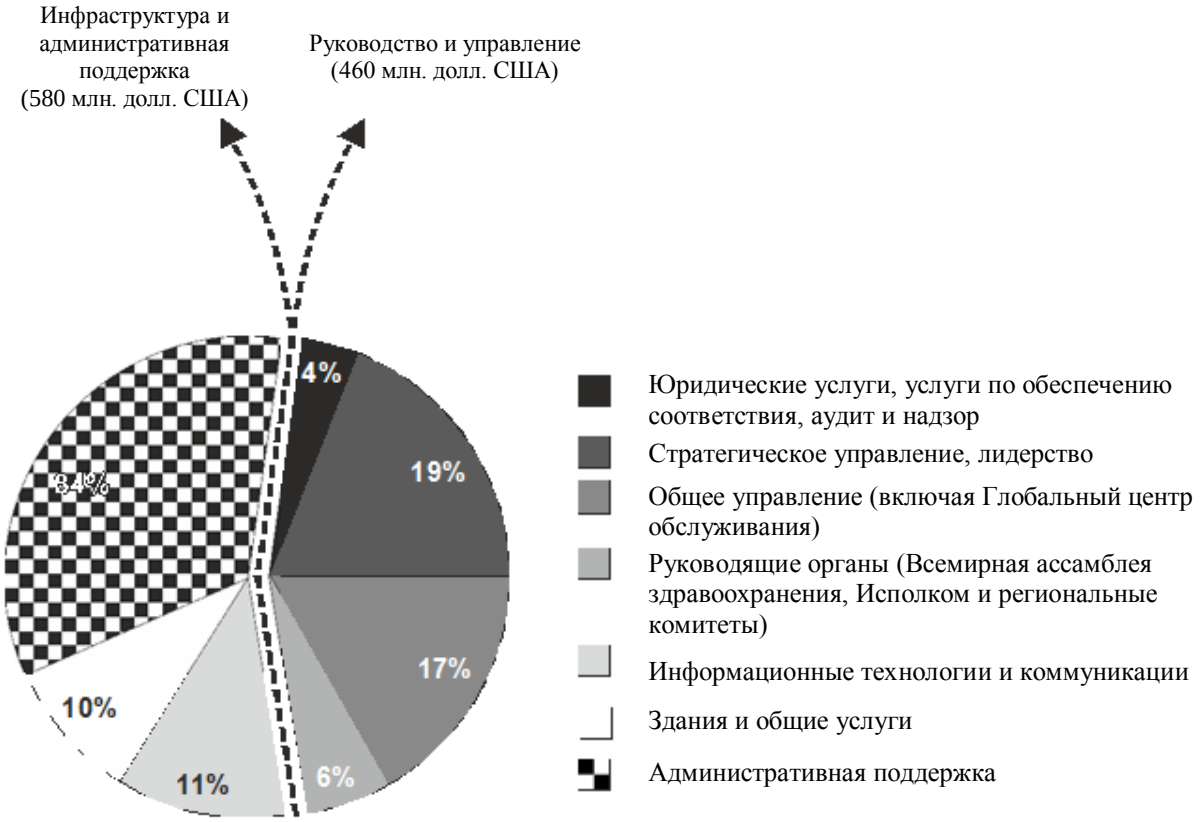
(2) **Общее управление:** общеорганизационное планирование; руководство финансами, закупками и кадровыми ресурсами. Такие услуги находятся, главным образом, в штаб-квартире, например подготовка общих для всей Организации финансовых отчетов и разработка глобальной политики в области кадровых ресурсов, а также услуги Глобального центра обслуживания.

(3) **Руководящие органы:** организация сессий региональных комитетов, Исполнительного комитета, Ассамблеи здравоохранения и совещаний Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, включая лингвистические и другие вспомогательные потребности (как в персонале, так и в мероприятиях), а также других межправительственных совещаний, например рабочих групп открытого состава. Такие услуги находятся в штаб-квартире и региональных бюро.

(4) **Юридические, надзорные услуги и услуги по обеспечению соответствия:** осуществляются в штаб-квартире и региональных бюро.

10. Расходы на руководство и управление в настоящее время включают приблизительно 460 млн. долл. США на двухгодичный период, занесены в бюджет и в 2012-2013 гг. были истрачены как на стратегическую цель 12, так и на стратегическую цель 13.

11. Детальная разбивка расходов на руководство, управление, инфраструктуру и административную поддержку представлена на диаграмме ниже:



БЮДЖЕТ ДЛЯ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

12. Большинство административно-управленческих расходов включено в бюджет в качестве отдельной категории (2014-2015 гг.). Во внешнем анализе подчеркнуты недостатки этого подхода:

(1) установление четкой связи между достижением ожидаемых результатов и соответствующими расходами является трудным, так как составление бюджета для категории 6 производится отдельно;

(2) в тех случаях, когда административная и управленческая деятельность включена в категории 1-5, а не в категорию 6, например расходы программного руководства и административной поддержки осуществления проекта, полная стоимость административной и управленческой деятельности не является ясной. Это уменьшает прозрачность и может препятствовать постановке задач по повышению эффективности и уменьшению стоимости;

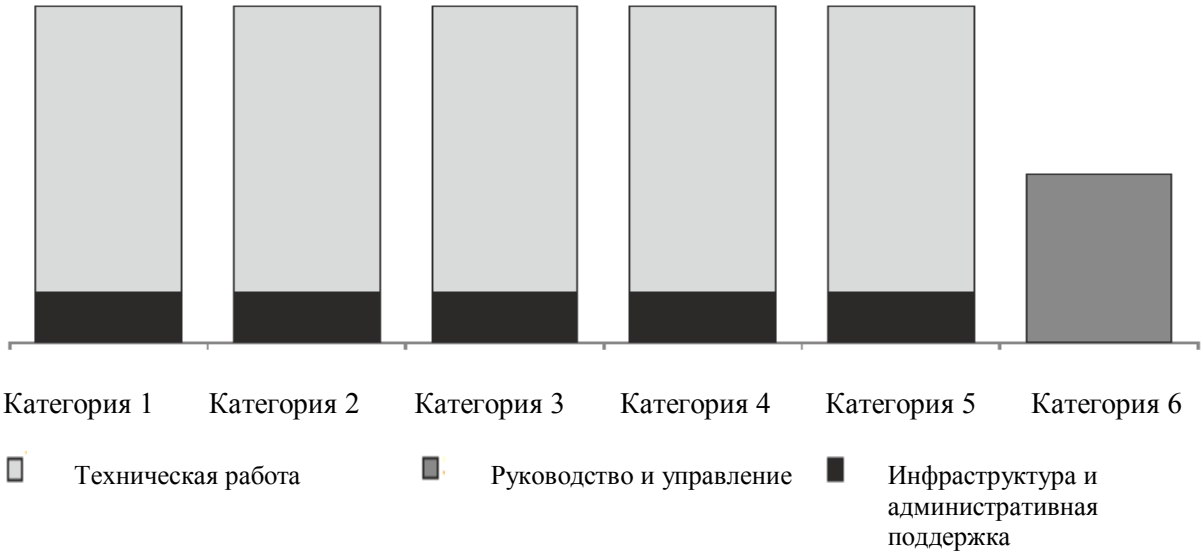
(3) в категории 6 видны не все расходы, поскольку сегмент, финансируемый из сбора с занимаемых должностей[1], регистрируется в расходах на заработную плату во всех шести категориях.

13. **Предлагается, чтобы в будущем:**

(1) расходы на руководство и управление были отдельной категорией и четко показывали, что они являются важными для функционирования Организации и представляют собой фиксированные и «косвенные» расходы. (Такие расходы являются косвенными, потому что их невозможно легко отнести к программам.) В последующих бюджетах будут предоставлены четкие описания услуг с четким указанием расходов;

(2) инфраструктура и административная поддержка должны бюджетироваться в рамках каждой из пяти технических категорий, но в интересах прозрачности и постановки задач по эффективности их общая стоимость должна быть указана отдельно. Некоторые инфраструктурные и административные расходы будут выделены на поддержку функций руководства и управления.

14. Такая структура составления бюджета показана ниже:



[1] Сбор с занимаемых должностей – это фиксированный процент, который добавляется к расходам на заработную плату и используется для финансирования некоторых расходов на административную поддержку и инфраструктуру.

ФИНАНСИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

15. В течение первых 34 лет существования ВОЗ административно-управленческие расходы финансировались из обязательных взносов. После постепенного внедрения «внебюджетных» средств (необязательные взносы) Ассамблея здравоохранения в 1981 г. одобрила сбор в размере 13% со всех добровольных взносов для покрытия растущих административных и управленческих расходов, связанных с осуществлением проектов, которые финансируются из добровольных взносов (резолюция WHA34.17).

16. За последние 15 лет добровольные взносы увеличились, и сейчас из них финансируется 77% деятельности Организации; для некоторых программ они являются единственным источником финансирования.

17. В тот же период производились многочисленные исключения из правила взимания ставки в размере 13% для вспомогательных расходов по программам, которая применялась во всей системе Организации Объединенных Наций, как правило, в результате переговоров с донорами.

18. Из-за сокращения поступлений на вспомогательные расходы по программам и для обеспечения адекватного финансирования административно-управленческих расходов в 2010 г. был внедрен новый механизм возмещения расходов, известный как «сбор с занимаемых должностей». Он представляет собой фиксированную процентную ставку для всех расходов на заработную плату (в настоящее время 8,5%), которая финансирует инфраструктурные расходы, возникающие в результате присутствия персонала в бюро ВОЗ.

19. В мае 1970 г. был создан Фонд недвижимого имущества[1], первоначально для поддержки потребностей во всех крупных капиталовложениях, связанных с недвижимостью. Он финансировался с помощью периодических перечислений из обязательных взносов, а в последнее время – с помощью сбора с занимаемых должностей. Однако уровень финансирования значительно снизился по сравнению с общими реальными потребностями в финансировании недвижимого имущества, и Фонд стал одним из нескольких «пулов» финансирования административной поддержки и управления.

20. С принимаемых ВОЗ учреждений взимается комиссионный сбор за услуги, который частично компенсирует дополнительные затраты на административно-управленческую деятельность по поддержке таких партнерств. Фактические затраты на принимаемые партнерства еще предстоит определить, чтобы обеспечить полное возмещение расходов.

21. Многочисленные источники финансирования административной поддержки и управления создают реальные и потенциальные трудности для эффективного и прозрачного управления Организацией:

[1] Резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения WHA23.14.

(1) стабильность функций руководства и управления частично зависит от добровольных взносов, и, следовательно, такие функции могут быть произвольно прекращены, если не поступит финансирование;

(2) воспринимаемое перекрестное субсидирование: услуги, финансируемые с помощью обязательных взносов, поддерживают деятельность, финансируемую с помощью добровольных взносов;

(3) воспринимаемое отсутствие прозрачности: многочисленность финансовых источников делает трудным четкое определение «общих» административно-управленческих расходов, понесенных на поддержку программ;

(4) раздробленность финансирования означает, что отсутствует механизм для постановки задач в отношении эффективности затрат;

(5) отсутствие устойчивого финансирования для потребностей в области недвижимого имущества и капиталовложений.

22. Внешний доклад включает четыре возможных варианта будущего финансирования административно-управленческих расходов – от одного до сочетания следующих:

(1) прямое финансирование из обязательных взносов: это имеет преимущество простоты, но ограничивает использование обязательных взносов;

(2) прямое финансирование из добровольных взносов: рекомендуется для «прямых» административно-управленческих расходов (специфичных для финансируемых в настоящее время проектов). Этот вариант является прозрачным и справедливым, но многие административные и управленческие расходы не могут начисляться прямо, что ограничивает степень применения этого способа;

(3) распределение расходов между всеми программами, независимо от источника финансирования, основываясь на затратообразующих факторах, таких как количество персонала, приписанного к программе, количество произведенных транзакций или площадь занятого офисного пространства. Затратообразующий фактор затем будет использован для установления процента административно-управленческих расходов каждой программе. Это имеет преимущество возможности масштабирования: уровень административной поддержки и управления будет увеличиваться пропорционально тому, насколько используется программа, и будет согласовываться посредством увеличения финансирования. Однако многим вкладчикам будет трудно согласиться с высоким процентом, установленным при распределении, – возможно, гораздо более высоким, чем существующая в настоящее время в ВОЗ ставка сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам в размере 13%. Кроме того, выбор единой ставки для всех вкладчиков может не быть справедливым для всех программ ВОЗ из-за значительных различий в виде предпринимаемой деятельности и, следовательно, в необходимой поддержке;

(4) метод распределения, ограниченный программами, финансируемыми из добровольных взносов, сходный с существующим механизмом сбора на вспомогательные расходы по программам, имеет преимущество простоты и непрерывности. Однако вкладчики по-прежнему могут ощущать отсутствие прозрачности в способе финансирования услуг из оплаченных ими вспомогательных расходов по программам.

23. В конечном счете, имея объединенный бюджет, не важно, какой источник финансирования используется. Однако пока ВОЗ не внедрит большую гибкость в способ финансирования бюджета, фактические реальности финансирования по-прежнему будут требовать программного подхода.

24. Учитывая такие реальности финансирования, а также преимущества и недостатки каждого варианта, предлагаемый подход на 2016-2017 гг. является следующим:

(1) финансировать руководство и управление из обязательных взносов;

(2) финансировать инфраструктуру и административную поддержку из:

(a) прямых сборов с программ, независимо от источника финансирования (добровольные взносы или обязательные взносы). Составление бюджета для предложений вкладчиков будет улучшено, чтобы обеспечить включение всех таких прямых расходов;

(b) косвенные сборы будут предусматривать долгосрочное финансирование капитальных затрат и начисляться на добровольные взносы через такое распределение расходов, которое напоминает механизм сбора на вспомогательные расходы по программам, но является более прозрачным:

(i) Организация подготовит «бюджет вспомогательных расходов по программам» с изложением услуг, которые, как ожидается, будут финансироваться из вспомогательных расходов по программам; это включит положение о перечислениях в Фонд недвижимого имущества для обеспечения адекватности долгосрочного финансирования капитальных затрат;

(ii) будут рассмотрены дифференцированные ставки сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, отражающие уровень как сложности работы, так и целевого выделения средств. Средства, не имеющие целевого назначения, могут быть исключены из взимания сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам.

СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

25. В связи с тем, что Программный бюджет на 2014-2015 гг. уже утвержден, а соглашения с донорами подписаны, нереально рассматривать возможность внесения

изменений до двухгодичного периода 2016-2017 годов. Однако, учитывая, что планирование на этот двухгодичный период вскоре начнется и уже ведутся обсуждения с донорами, необходимо относительно быстро начать постепенное осуществление этих изменений.

26. Определение, бюджетирование, регистрация и финансирование административно-управленческих услуг должны также поддерживать и поощрять стремление к эффективности. Четкость составления бюджета и улучшенная согласованность в записях поможет в постановке и мониторинге задач в отношении эффективности и при определении дальнейшей возможной экономии. В 2012-2013 гг. Организация добилась прогресса в сокращении административных и управленческих расходов, в частности, посредством сокращения числа сотрудников в штаб-квартире с перемещением некоторых функций в Глобальный центр обслуживания и привлечением внешних подрядчиков для выполнения некоторых других функций. Изучаются дальнейшие возможности экономии расходов на административную поддержку и управление. Улучшения в скоординированной мобилизации ресурсов и упорядочение донорской отчетности должны сократить время на управление получением взносов, и поощрение вкладчиков к принятию скорее стандартной отчетности, чем составлению конкретных докладов, также приведет к экономической эффективности.

27. Дальнейшая обновленная информация будет представлена на двадцатом совещании Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам в мае 2014 года.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

28. Исполкому предлагается рассмотреть доклад и дать указания в отношении предложенных подходов к будущему бюджетированию и финансированию административной поддержки и управления с целью включения в проект программного бюджета на 2016-2017 годы.

= = =