Всемирная
организация здравоохранения
ШЕСТЬДЕСЯТ СЕДЬМАЯ СЕССИЯ
ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ A67/10
Пункт 11.6 предварительной повестки дня 9 мая 2014 г.

Финансирование административных и управленческих расходов

Доклад Секретариата

1. По поручению Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам в мае 2013 г. был подготовлен внешний обзор с подробным анализом административных и управленческих расходов и рекомендациями по улучшению положения дел в области бюджетирования, сдерживания роста расходов и финансирования[1]. Эти предложения были доработаны, и дальнейшие шаги были предложены Исполнительному комитету на его Сто тридцать четвертой сессии[2]. В настоящем докладе изложены рекомендации в отношении дальнейшего улучшения положения дел в области бюджетирования, сдерживания роста расходов и финансирования в свете руководящих указаний, полученных от Исполкома[3].

ОПРЕДЕЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

2. Как рекомендовано во внешнем обзоре, отправной точкой для эффективного бюджетирования и финансирования расходов на административную поддержку и управление является наличие четкого определения того, что представляют собой такие расходы в ВОЗ.

3. Предлагается, чтобы в будущем административно-управленческие расходы группировались следующим образом.

Инфраструктура и административная поддержка

4. Эта категория охватывает следующее:

- **Инфраструктурные расходы**: содержание помещений, эксплуатационные расходы (отопление, освещение и другие базовые услуги), а также расходы на

---

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

[2] См. документ EB134/11.

[3] См. протоколы шестого заседания Исполнительного комитета на его Сто тридцать четвертой сессии (документ EB134/2014/REC/2).

техническое обслуживание и ремонт. Необходимо также адекватным образом включать капитальные затраты.

- **Расходы на административную поддержку**: 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, информационных технологий, кадровых ресурсов, безопасности, закупок и транспорта.

5. Большинство этих расходов включаются в Категорию 6 Программного бюджета на 2014–2015 гг. (Корпоративные услуги и вспомогательные функции). Однако некоторые финансовые и прочие административные расходы, прямо относимые к добровольно финансируемым проектам и взимаемые с взносов в такие проекты, включаются в категории от 1 до 5.

6. Расходы на инфраструктуру и административную поддержку на двухгодичный период 2014–2015 гг. оцениваются на уровне 580 млн. долл. США.

Управление и стратегическое руководство

7. Эта категория охватывает следующее:

- **Стратегическое управление:** расходы на персонал и деятельность в поддержку лидирующей роли Организации на всех трех уровнях и включая Генерального директора, заместителя Генерального директора, региональных директоров, помощников генеральных директоров и руководителей страновых бюро ВОЗ, а также расходы, связанные с их деятельностью.

- **Общее управление:** общеорганизационное планирование, финансы и закупки и управление кадровыми ресурсами. Эти услуги базируются, главным образом, в штаб-квартире, например подготовка общих для всей Организации финансовых отчетов и разработка глобальной политики в области кадровых ресурсов, а также в Глобальном центре обслуживания.

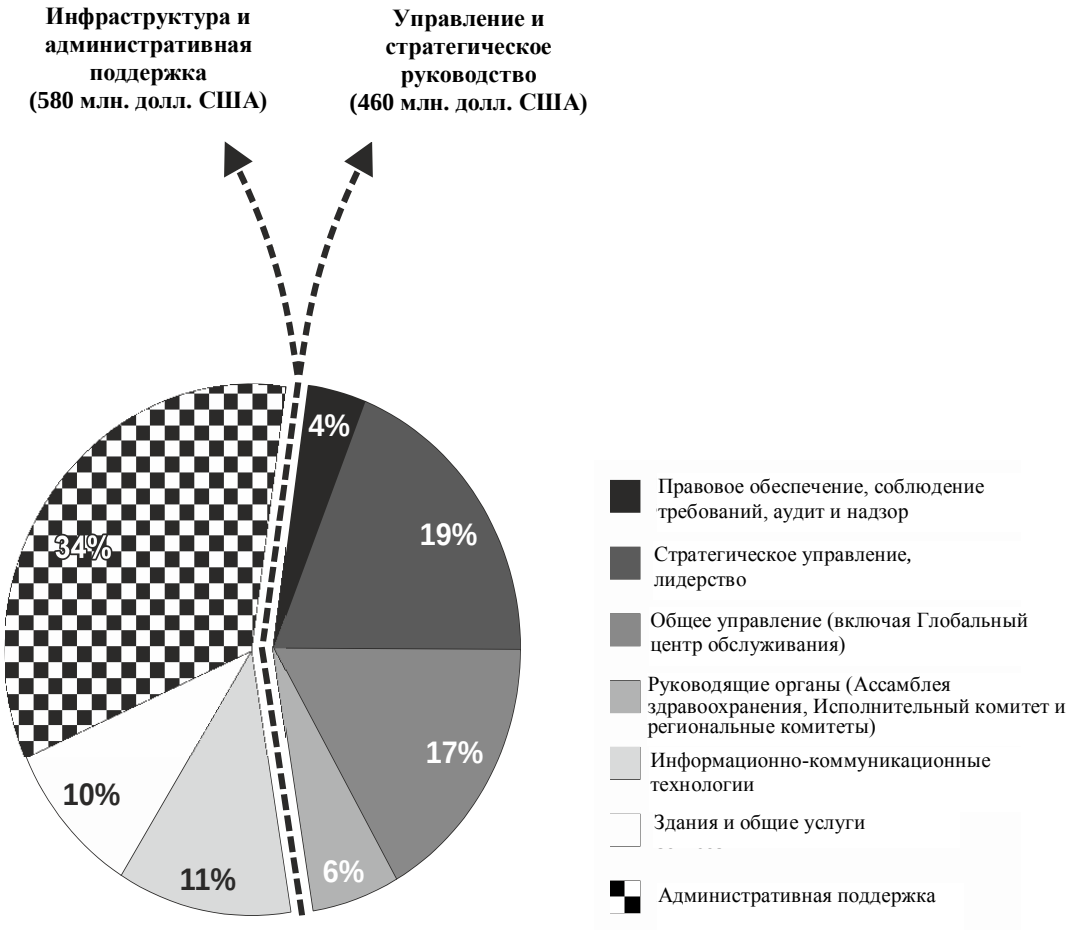
- **Руководящие органы:** организация сессий региональных комитетов, Исполнительного комитета и его Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, Всемирной ассамблеи здравоохранения и других межправительственных совещаний (например, рабочих групп открытого состава), включая лингвистическую и иную поддержку (как персонал, так и деятельность). Эти услуги базируются в штаб-квартире и региональных бюро.

- **Юридические, надзорные услуги и услуги по обеспечению соответствия:** эти услуги базируются в штаб-квартире и региональных бюро.

8. Расходы на управление и стратегическое руководство в настоящее время оцениваются на двухгодичный период 2014–2015 гг. в 460 млн. долл. США и отнесены к Категории 6 Программного бюджета.

9. Детальная разбивка расходов на управление, стратегическое руководство, инфраструктуру и административную поддержку представлена ниже (Рисунок 1).

Рисунок 1. Расходы в разбивке по категориям, 2014–2015 гг.



БЮДЖЕТИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

10. Большинство административных и управленческих расходов вынесены в отдельную категорию Программного бюджета на 2014–2015 годы. Во внешнем обзоре подчеркнуты недостатки этого подхода.

- Установление четкой связи между достижением ожидаемых результатов и соответствующими расходами затруднительно, так как составление бюджета для Категории 6 производится отдельно.

- Если административные и управленческие расходы (например, связанные с управлением программами и осуществлением проектов) включены в категории от 1 до 5 вместо Категории 6, то сложно оценить общий объем

административных и управленческих расходов. Это снижает прозрачность и может препятствовать постановке задач по повышению эффективности и уменьшению стоимости.

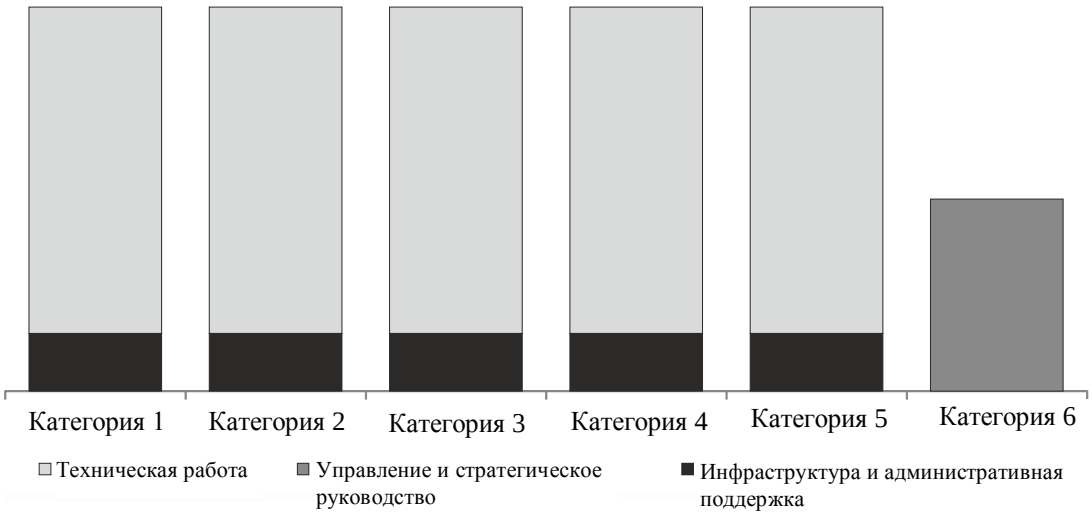
- В Категории 6 видны не все расходы, поскольку сегмент, финансируемый из сбора с занимаемых должностей[1], регистрируется в расходах на заработную плату во всех шести категориях.

11. В будущем, начиная с подготовки Программного бюджета на 2016–2017 гг., предлагается использовать следующий подход.

- Расходы на управление и стратегическое руководство будут сгруппированы отдельно, чтобы продемонстрировать, что они играют ключевую роль в обеспечении функционирования и выполнении уставных обязательств Организации независимо от ее технической работы. Такие расходы являются косвенными, потому что их невозможно легко отнести к программам. В дальнейшем будут предоставлены прозрачные описания услуг с четким указанием расходов.

- Инфраструктура и административная поддержка будут бюджетироваться в рамках каждой из пяти технических категорий, но в интересах прозрачности и постановки задач по эффективности их общая стоимость в бюджете будет также указана отдельно. Некоторые инфраструктурные и административные расходы будут выделены на поддержку функций управления и стратегического руководства (Рисунок 2).

Рисунок 2. Структура бюджетирования административных и управленческих расходов



[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 АДМИНИСТРАТИВНЫХ И УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

12. Административные и управленческие расходы в настоящее время финансируются из нескольких источников, в частности за счет механизма сбора на вспомогательные расходы по программам и сбора с занимаемых должностей. Тот факт, что финансирование осуществляется из нескольких источников, создает следующие трудности для эффективного и прозрачного управления Организацией:

- стабильность функций управления и стратегического руководства частично зависит от добровольных взносов, и, следовательно, такие функции могут быть прекращены, если не поступит финансирование;
- воспринимаемое перекрестное субсидирование: услуги, финансируемые за счет обязательных взносов, поддерживают деятельность, финансируемую с помощью добровольных взносов;
- воспринимаемое отсутствие прозрачности: затруднено понимание совокупных административных и управленческих расходов на поддержку программ;
- отсутствие механизма постановки задач в области экономии средств;
- отсутствие устойчивого финансирования для потребностей в области недвижимого имущества и капиталовложений.

13. В результате консультаций с государствами-членами и другими сторонами, финансирующими административные и управленческие расходы, удалось сформировать единое мнение в отношении трех принципов:

- административные и управленческие расходы должны финансироваться в достаточной степени и надлежащим образом в целях обеспечения эффективного и устойчивого функционирования Организации;
- расходы должны быть прозрачными и реалистичными: предлагаемая разработка определений для административных и управленческих расходов и усовершенствования в бюджетировании позволят повысить прозрачность;
- концепция полного возмещения расходов, включая административно-управленческие, представляется приемлемой, но при условии, что (i) она будет подробно разъяснена и доведена до всеобщего сведения, и (ii) административно-управленческие бюджеты будут предусматривать ясные и измеримые цели в плане эффективности.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Подготовка предлагаемого Программного бюджета на 2016–2017 гг.

14. При подготовке предлагаемого Программного бюджета на 2016–2017 гг. обеспечивается идентификация и исчисление расходов на административные и

управленческие функции с использованием категорий «Инфраструктура и административная поддержка» и «Управление и стратегическое руководство» в соответствии с изложенным выше.

Сдерживание роста расходов

15. В течение двухгодичного периода 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 дальнейшим привлечением внешних подрядчиков. Общие расходы на стратегическую цель 13 («развивать и поддерживать ВОЗ в качестве гибкой, обучаемой организации, предоставляя ей возможность выполнять свой мандат более эффективно и действенно») в двухгодичном периоде 2012–2013 гг. составили 481 млн. долл. США, что на 59 млн. долл. США меньше, чем аналогичные расходы за двухгодичный период 2010–2011 гг. (540 млн. долл. США).

16. В будущем финансирование административных и управленческих расходов может рассматриваться как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В двухгодичном периоде 2016–2017 гг. предлагается финансировать расходы на управление и стратегическое руководство из обязательных взносов, а расходы на инфраструктуру и административную поддержку — за счет механизмов возмещения расходов. Функции управления и стратегического руководства лежат в основе всей управленческо-правовой структуры Организации, как это определено Уставом ВОЗ. Расходы являются постоянными и косвенными, их сложно отнести к программам.

17. Расходы на инфраструктуру и административную поддержку предлагается финансировать следующим образом:

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

- косвенные расходы будут и далее финансироваться за счет механизма сбора на вспомогательные расходы по программам и сбора с занимаемых должностей, прозрачность использования которых будет повышена:

  – на двухгодичный период 2016–2017 гг. Организация подготовит отдельные бюджеты для механизма сбора на вспомогательные расходы по программам и сбора с занимаемых должностей, в которых будут указаны услуги, которые, как ожидается, будут финансироваться из каждого из этих источников; кроме того, будут отдельно учтены трансферы в Фонд недвижимого имущества, чтобы обеспечить достаточное долгосрочное финансирование капиталовложений;

  – будет рассмотрена возможность применения дифференцированных ставок сбора на покрытие вспомогательных расходов по программам, отражающих

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.

18. Долгосрочная стратегия бюджетирования и финансирования административных и управленческих расходов должна быть встроена в общую финансовую стратегию Организации и включать следующие элементы:

- бюджетирование (включая стратегическое распределение ресурсов)
- исчисление расходов (и повышение эффективности)
- мобилизация и отслеживание ресурсов
- управление ресурсами

19. В рамках реформы ВОЗ идет реализация инициатив по этим четырем элементам; было предложено объединить информацию о них в докладе об общей финансовой стратегии, который будет представлен Исполнительному комитету на его Сто тридцать шестой сессии в январе 2015 года. Таким образом, долгосрочное реформирование финансирования административных и управленческих расходов должно рассматриваться как тесно взаимосвязанное с более широким реформированием финансовой сферы в ВОЗ.

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

20. Ассамблее здравоохранения предлагается принять доклад к сведению и дать руководящие указания в отношении рекомендованных подходов к определению, бюджетированию и финансированию административных и управленческих расходов.

= = =