



Анализ административно-управленческих расходов в ВОЗ: предварительные рекомендации

Доклад Секретариата

1. Исполнительный комитет на своей специальной сессии по реформе, состоявшейся в ноябре 2011 г., просил Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам поручить провести детальный анализ фактических административно-управленческих расходов Организации и подготовить рекомендации по способам финансирования этих расходов¹. По итогам проведенных конкурсных торгов была выбрана аудиторская фирма «Прайсоутерхаус Купер», которой было поручено проанализировать административно-управленческие расходы ВОЗ, определить новые финансовые варианты возмещения этих расходов и разработать действенную «дорожную карту» реализации на практике выбранного варианта. Как указывается в обновленном варианте документа по общим вопросам управления², представленном Комитету, в настоящем документе излагаются предварительные рекомендации, разработанные по итогам этого исследования.

2. Круг ведения этого исследования, утвержденный Комитетом на его шестнадцатом совещании³, включал следующие позиции: подтвердить масштабы административно-управленческих расходов в ВОЗ; сделать предложения с указанием аргументов «за» и «против» в отношении не менее трех различных моделей финансирования этих расходов; рассмотреть финансовые потребности тех функций, которые в настоящее время финансируются за счет накладных расходов по программам, но административно-управленческими расходами не считаются; сделать предложения по составлению бюджета, отчетности и контролю за стоимостью административно-управленческих расходов; предложить наиболее подходящие прозрачные способы

¹ См. документ EBSS/2/2, пункт 136; протокол четвертого заседания, содержащийся в документе EBSS/2011/REC/1; и решение по управленческим реформам, принятое Исполнительным комитетом на его специальной сессии по реформе, EBSS2(3), 1(b): финансирование Организации.

² Документ EBPVAC17/2, пункт 25.

³ См. документ EB131/2.

оценки расходов, связанных с оказанием услуг учреждениям и партнерствам, действующим на базе ВОЗ, и возмещения таких расходов; и кратко изложить любые процедурные, бухгалтерские или системные требования для реализации изложенных выше предложений.

3. Главная цель этого исследования заключалась в определении административно-управленческих расходов и оценке различных имеющихся вариантов их финансирования по линии устойчивых механизмов в ходе следующего бюджетного цикла с учетом совершенствования системы составления бюджета, контроля и отчетности о понесенных расходах. Для подтверждения этих выводов перед авторами исследования также ставилась цель:

- определить административно-управленческую деятельность ВОЗ и совокупные расходы по ее осуществлению на уровне всей Организации;
- определить факторы расходов на административно-управленческие функции и структуру административно-управленческих расходов;
- проанализировать работу существующих механизмов финансирования административно-управленческих расходов и их способность обеспечивать возмещение этих административно-управленческих расходов;
- оценить чистые результаты, обусловленные партнерствами и субъектами деятельности, которые базируются в ВОЗ (то есть выяснить вопрос о том, субсидирует ли их ВОЗ);
- разработать критерии оценки и отбора наиболее эффективного подхода, подлежащего применению;
- рассмотреть возможные подходы возмещения расходов, подлежащие применению, и провести моделирование по конкретным сценариям;
- обосновать прозрачную систему информирования и отчетности по распределению расходов;
- оценить последствия предлагаемых механизмов возмещения для бюджета;
- рассмотреть улучшения, которые необходимо внести в систему бухгалтерского учета, процессов, данных и технологии; и
- разработать соответствующую «дорожную карту» осуществления.

4. Для подкрепления работы по достижению упомянутых выше целей был принят соответствующий структурированный и систематический подход к проведению данного исследования. Во-первых, была проведена оценка существующего положения дел, охватывающая как финансирование административно-управленческих функций, так и анализ связанных с ними расходов. Эта оценка строилась на основе подробных данных анализа за период с января 2010 по октябрь 2012 года. Тот факт, что система

бухгалтерского учета Глобальной системы управления, которая является основным источником данных, дала возможность провести такой анализ, свидетельствует о важности инвестирования средств в системы, которые могут обеспечить прозрачность и позволить должным образом обосновать процесс принятия решений. Во-вторых, был проведен соответствующий анализ четырех потенциальных вариантов финансирования административно-управленческих функций. Он заключался в обзоре тенденций и видов практики, сложившихся в других организациях системы Организации Объединенных Наций и других международных организациях с соблюдением заранее определенных руководящих принципов. В-третьих, были разработаны соответствующие рекомендации и «дорожная карта» осуществления на высоком уровне.

5. Соответствующий руководящий комитет ВОЗ в составе представителей штаб-квартиры и регионов следил за ходом работы и давал соответствующие указания в процессе всего исследования. В целях подтверждения выводов, сбора откликов и представления результатов были организованы специальные совещания с регионами и департаментами штаб-квартиры. Резюме основных выводов исследования излагается ниже.

ОЦЕНКА НЫНЕШНЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ

Анализ административно-управленческих расходов

6. Данное исследование позволило создать соответствующую систему классификации расходов для их анализа за финансовый период 2010–2011 годов. В данной системе проводятся различия между основными функциями управления и функциями административной поддержки. В процессе исследования сначала были проанализированы совокупные административно-управленческие расходы на уровне Организации, а затем акцент в работе был перенесен на стратегические цели 12 и 13.

7. Исследование позволило определить, что в течение финансового периода 2010–2011 гг. прямые и косвенные административно-управленческие расходы составили, соответственно, 31% и 33% от совокупных расходов ВОЗ, из которых 17% приходится на стратегические цели 12 и 13. Существенная доля административно-управленческих расходов 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 приходится на служебные поездки представителей государств-членов и экспертов со стороны в рамках технической работы и может быть исключена. Это позволит сократить общую сумму всех административно-управленческих расходов ВОЗ приблизительно на 30%.

8. Кроме того, были проведены другие анализы по классификации расходов, относящихся ко всем стратегическим целям, которые позволили определить совокупные общеорганизационные расходы в 2010–2011 гг. по следующим позициям: (i) информационно-коммуникационная технология (116 млн. долл. США),

(ii) материально-техническая база (95 млн. долл. США) и (iii) безопасность (33 млн. долл. США).

9. В 2010–2011 гг. расходы ВОЗ по достижению 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 управленческого звена ВОЗ, страновых бюро и руководящих органов и юридические и надзорные функции;
- 12% (94 млн. долл. США) – расходы на информационно-коммуникационную технологию;
- 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.

10. Данное исследование позволило также произвести разбивку расходов по достижению стратегических целей 12 и 13 между соответствующими местами службы в ВОЗ:

- 42% (344 млн. долл. США) – штаб-квартира, хотя провести различие между расходами на уровне штаб-квартиры, которые относятся к деятельности, осуществляемой в Женеве, и расходами, которые относятся к деятельности на глобальном уровне, сложно;
- 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 и 5% (45 млн. долл. США) – Региональное бюро для стран Америки; и
- 3% (23 млн. долл. США) – расходы на уровне городка Глобального центра обслуживания в Куала-Лумпуре, включая расходы на персонал Центра и сотрудников, работающих в области информационной технологии и телекоммуникаций за пределами страны.

Факторы административно-управленческих расходов

11. Исследование позволило выявить следующие элементы, которые влияют на масштабы и структуру административно-управленческих расходов ВОЗ:

- Существенное географическое присутствие ВОЗ оказывает определенное воздействие на затраты на заработную плату в штаб-квартире и на затраты, связанные с обеспечением безопасности и системой телекоммуникации в тех странах, в которых существуют проблемы с безопасностью.
- Число сотрудников оказывает воздействие на накладные расходы, связанные с материально-технической базой, информационно-коммуникационным оборудованием и управлением 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, которая практически не подвластна руководству ВОЗ.
- Характер работы – такой, как публикация документов с изложением глобальной или региональной политики, развитие системы медико-санитарной статистики или укрепление национального потенциала в деле координации мониторинга и оценки, – оказывает определенное воздействие на виды и масштабы административно-управленческой поддержки, которая требуется в этих случаях.
- Глобальные и региональные механизмы руководства 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 сказываются на путевых расходах, поскольку ВОЗ возмещает расходы, связанные с участием некоторых государств-членов в работе совещаний руководящих органов и других совещаний.
- Двойственная модель финансирования ВОЗ и типы доноров также оказывают соответствующее воздействие на административно-управленческие расходы. Этот аспект изложен более подробно ниже.

Воздействие добровольных взносов ВОЗ на административно-управленческие функции

12. ВОЗ финансируется за счет сочетания обязательных взносов и добровольных взносов. Обязательные взносы выплачиваются государствами-членами и целевыми не являются. 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 гг. эта доля возросла до 78%.

13. Увеличение доли добровольного финансирования в сочетании с увеличением финансовых средств, поступающих по линии других учреждений Организации Объединенных Наций и многосторонних организаций, имеет для административно-управленческих расходов далеко идущие последствия, которые в итоге привели к возникновению структурного разрыва в финансировании административно-управленческих расходов, которые в настоящее время покрываются за счет обязательных взносов. Кроме того, были выявлены следующие последствия:

- ВОЗ должна оказывать административно-управленческую поддержку постоянно растущему числу программ, которые финансируются за счет добровольных взносов.
- Лица, которые несут ответственность за исполнение административно-управленческих функций, должны обосновывать накладные расходы перед донорами.
- Руководство деятельностью, финансируемой за счет добровольных взносов и субъектов, действующих на базе ВОЗ, приводит к повышению конкретных накладных расходов, например в связи с необходимостью привлечения дополнительных сотрудников к мобилизации ресурсов и обслуживанию программного модуля учета грантов в Глобальной системе управления.
- Ставки сборов на покрытие накладных расходов по программам, которые устанавливаются ВОЗ по согласованию с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и другими многосторонними организациями (например, Европейской комиссией), обычно ниже стандартной нормы, которая установлена на уровне 13%.

Механизмы финансирования административно-управленческих функций

14. Административно-управленческие расходы ВОЗ группируются по стратегическим целям 12 и 13, которые относятся к категории так называемых «стимулирующих стратегических целей». Технические программы финансируются в рамках стратегических целей 1-11. В настоящее время административно-управленческие расходы покрываются непосредственно техническими подразделениями, финансируются за счет обязательных взносов или основных добровольных взносов или возмещаются опосредованно техническими программами. Опосредованное возмещение этих расходов производится в настоящее время с помощью следующих трех механизмов.

15. **Сбор с накладных расходов по программам** представляет собой определенную процентную долю, взимаемую с программ, которые финансируются за счет взносов и некоторых субъектов, действующих на базе ВОЗ. Полученный сбор с накладных расходов по программам зачисляется в отдельный фонд, используемый только для финансирования административно-управленческих функций. В 2010–2011 гг. за счет этого взноса финансировалось 22% административно-управленческих расходов на достижение 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 с накладных расходов по программам, которые взимаются ВОЗ. В случае одной 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 гг. составила 6,7%, а в период с января по октябрь 2012 г. – 7,1%.

16. **Сбор с занимаемых должностей**, применяемый с января 2010 г., составляет надбавку на расходы на заработную плату в размере 8,5%. Сбор с занимаемых должностей применяется к зарплате всех сотрудников, независимо от того, финансируется ли 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, финансируемой с помощью сбора с накладных расходов по программам. Механизм сбора с занимаемых должностей строится на основе штатной численности персонала, которая является одним из основных факторов расходов для Организации. В качестве такового его 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, с тем чтобы он был устойчивым и прозрачным и продолжал носить справедливый характер.

17. Можно было бы рассмотреть соответствующий вариант взноса с партнерств, действующих на базе ВОЗ, который можно было бы собирать в рамках **административного соглашения об обслуживании или иных конкретных соглашений**, когда эти партнерства не облагаются сбором с накладных расходов по программам. В течение финансового периода 2010–2011 гг. ВОЗ получила в рамках таких соглашений 12,8 млн. долл. США. Анализ существующих административных соглашений об обслуживании и дополнительных соглашений выявил элемент несогласованности в их применении, отсутствие четкости в прогнозировании поступлений и подотчетности, обусловленной этими соглашениями, и недостаточный уровень понимания того, какие вспомогательные услуги финансируются с помощью сбора с накладных расходов по программам, сбора с занимаемых должностей и сбора по линии административных соглашений об обслуживании.

Вопрос перекрестного субсидирования

18. Государства-члены постоянно 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 принимается с целью компенсировать низкий уровень возмещения административно-управленческих расходов.

19. Исследование позволило сопоставить относительную долю обязательных взносов по сравнению с добровольными взносами в работе по достижению технических и стимулирующих стратегических целей. В результате было обнаружено, что технические программы финансируются на 13% за счет обязательных взносов, в то время как работу по достижению стимулирующих стратегических целей они финансируют на 61% – либо непосредственно или косвенно, либо за счет сбора с занимаемых должностей, взимаемых на основе штатной численности сотрудников, занятых в деятельности, финансируемой за счет обязательных взносов. Эта разбивка сопоставима с разбивкой, полученной по итогам анализа практики возмещения расходов в рамках ПРООН, который был проведен в 2007 г. Департаментом международного развития (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии). Даже если предположить, что большинство управленческих расходов по достижению стратегической цели 12 не связаны с поддержкой деятельности, финансируемой за счет добровольных взносов, и сконцентрированы только на стратегической цели 13, то и в этом случае 54% финансирования административных расходов все еще будет приходиться на обязательные взносы против 17% совокупного финансирования технических стратегических целей 1-11 и стратегической цели 12. Таким образом, исследование позволило сделать вывод о том, что уровень перекрестного субсидирования в настоящее время высок.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВАРИАНТАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

20. В целях поиска надлежащих и реалистичных механизмов финансирования были разработаны следующие руководящие принципы: в той степени, в которой это обосновано, справедливо и реалистично, административно-управленческие расходы следует относить к категории прямых расходов; финансирование административно-управленческих расходов за счет обязательных взносов, добровольных взносов и за счет средств субъектов и партнерств, действующих на базе ВОЗ, следует должным образом согласовать и объединить; между простотой в работе этих механизмов и транспарентностью следует найти нужный баланс; они должны предусматривать соответствующую систему стимулирования доноров и Организации, например посредством адаптирования ставок; и, наконец, эти механизмы должны включать компонент амортизации капиталовложений. С учетом этого авторы исследования определили и проанализировали четыре варианта финансирования административно-управленческих расходов.

21. **Вариант А** предусматривает возмещение всех административно-управленческих расходов посредством использования одного - единственного механизма – сборов с накладных расходов по программам. Сборы с накладных расходов по программам будут взиматься с программ, финансируемых как за счет обязательных, так и добровольных взносов, и за счет средств партнерств, действующих на базе ВОЗ. На основе данных за финансовый период 2010–2011 гг. такой вариант предполагает необходимость обеспечения в рамках ВОЗ фактической средней ставки сбора с накладных расходов по программам на уровне 21%. Этот вариант прост, соответствует бизнес-модели, принятой в ВОЗ, в которой на добровольные взносы приходится более

75% финансирования, и позволяет эффективным образом устранить практику перекрестного субсидирования. Вместе с тем, использование этого варианта может привести к нереальному повышению ставки сбора с накладных расходов по программам, что может серьезно подорвать потенциал ВОЗ в деле привлечения добровольного финансирования. Кроме того, использование сбора с накладных расходов по программам в качестве единственного механизма также несправедливо по отношению к программам с небольшим числом сотрудников и высоким уровнем финансирования.

22. **Вариант В** строится на механизме, описанном в варианте А, и включает соответствующий фиксированный сбор с заработной платы. На основе данных за финансовый период 2010–2011 гг. такой вариант будет предполагать необходимость обеспечения в рамках ВОЗ фактической ставки сбора с накладных расходов по программам в среднем на уровне 17% плюс дополнительный сбор в размере 11% со всех расходов на заработную плату. Этот вариант имеет те же преимущества, что и вариант А, и более справедлив по отношению к ВОЗ и донорам. Однако повышение сбора с накладных расходов по программам все еще существенно и в этом случае может оказаться для доноров неприемлемым. Кроме того, этот вариант предполагает необходимость проведения четкого различия между административно-управленческими расходами, которые должны покрываться за счет сбора с накладных расходов по программам, с одной стороны, и теми, которые должны покрываться за счет фиксированного сбора, с другой.

23. **Вариант С** строится на механизме, описанном в варианте А, и предусматривает соответствующий каталог услуг с использованием удельных издержек. В этом случае расходы возмещаются в зависимости от уровня потребления. На основе данных за финансовый период 2010–2011 г. такой вариант будет предполагать необходимость обеспечения в рамках ВОЗ фактической средней ставки сбора с накладных расходов по программам на уровне 17%, а возвратное покрытие удельных расходов будет составлять 4% от расходов на технические программы. Этот вариант справедлив, прозрачен и может служить стимулом к повышению эффективности. Вместе с тем, его сложно реализовать и поддерживать на практике, и он применим только к относительно небольшому спектру расходов.

24. **Вариант D** предусматривает финансирование деятельности, которая относится к категории основных управленческих функций, с помощью прямых обязательных взносов. В этом случае другие административные расходы возмещаются с помощью сбора с накладных расходов по программам и фиксированного сбора, аналогичного варианту В. На основе данных за финансовый период 2010–2011 гг. такой вариант позволит обеспечить финансирование работы по достижению стратегических целей 12 и 13 на уровне 43% за счет прямых обязательных взносов, фактической ставки сборов с накладных расходов по программам в среднем на уровне 7% плюс фиксированного сбора с заработной платы в размере 11%. Этот вариант устойчивый и может использоваться в любых масштабах, поскольку он отражает основные факторы расходов ВОЗ. Он также дает ВОЗ возможность поддерживать конкурентоспособный уровень сборов с накладных расходов по программам и строится на преимуществах механизмов, которые уже действуют. Кроме того, этот вариант соответствует

классификации расходов, определенной Комитетом высокого уровня по управлению Организации Объединенных Наций, и практике, сложившейся в ПРООН. Вместе с тем, этому варианту присущ ряд ограничений, которые необходимо принять в расчет: в частности его сложность и необходимость усилий по изменению практики управления с целью заручиться нужной поддержкой.

Следующие шаги

25. Исследованием предусматривается следующая «дорожная карта» осуществления данных рекомендаций на высоком уровне и другие выявленные возможности улучшения:

- конец января 2013 г.: завершение исследования по проблематике возмещения расходов
- к маю 2013 г.: выполнение краткосрочных рекомендаций, касающихся составления бюджета и структуры данных
- в мае 2013 г.: представление Комитету соответствующего документа по рекомендуемым следующим шагам в качестве части общего пакета финансовой реформы ВОЗ.

= = =