



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто девятая сессия
Пункт 7.3 предварительной повестки дня

ЕВ109/30
17 декабря 2001 г.

Доклады Объединенной инспекционной группы

Обзор вопросов управления и администрации во Всемирной организации здравоохранения

1. Генеральный директор с удовлетворением препровождает Сто девятой сессии Исполнительного комитета доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ), специально посвященный вопросам управления и администрации во Всемирной организации здравоохранения (документ JIU/REP/2001/5).
2. В рамках серии обзоров функционирования специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций¹ ОИГ первоначально включила "Обзор вопросов управления и администрации во Всемирной организации здравоохранения" в свою программу работы на 1998-1999 годы. Этот обзор затем был перенесен в программу работы ОИГ на 2000 г., с тем чтобы дать возможность лучше оценить некоторые из ведущихся реформ, начатых Генеральным директором.
3. Инспекторы провели обзор ВОЗ за период с июля 2000 г. до мая 2001 года. Повестка дня обзора включила посещения всех региональных бюро, за исключением Региона Юго-Восточной Азии, а также четырех бюро в странах². Инспекторы имели также возможность встретиться с Генеральным директором и с другими старшими должностными лицами ВОЗ. Им был предоставлен доступ к Интранет ВОЗ и ко всей информации, запрошенной ими в рамках их исследования.
4. В целом рекомендации заслуживают одобрения, так как они являются уместными и осуществимыми. Остается несколько областей, в которых требуются дальнейшие уточнения, учитывая тот факт, что с точки зрения Устава, истории и культуры ВОЗ является исключительно децентрализованной организацией.
5. Следует также отметить, что некоторые области ведущихся в ВОЗ реформ, в частности реформа кадровых ресурсов, потребуют еще несколько лет до полного

¹ Другие обзоры в этой серии касаются вопросов управления и администрации в МОТ (JIU/REP/99/4), ЮНЕСКО (JIU/REP/2000/4) и в МСЭ (JIU/REP/2001/3).

² Куба, Латвия, Таиланд и Зимбабве.

осуществления. Поэтому на данной стадии их осуществления трудно надлежащим образом оценить воздействие соответствующих рекомендаций.

6. В Приложении содержится резюме основных результатов доклада, выводов и рекомендаций, а также замечания ВОЗ по ним. Это резюме было подготовлено в соответствии с договоренностью между ВОЗ и ОИГ о последующих процедурах.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

7. Исполкому предлагается принять к сведению выводы и рекомендации, изложенные в докладе ОИГ, а также предложенные ответные меры.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОБЗОР ВОПРОСОВ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАЦИИ В ВОЗ

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
Структура и системы общего управления		
<p>Отделы административной поддержки (ОАП) Структура штаб-квартиры и региональных бюро была упорядочена посредством выявления излишеств и уточнения линий отчетности. ОАП созданы на прочной основе, но их создание, возможно, является слишком поспешным и до настоящего времени скорее лишь переместили, чем радикально изменили административные процессы.</p>	<p>Рекомендация 1: Следует осуществить и передать Исполкому широкий обзор передачи полномочий и соответствующей подотчетности в Организации. Включая в качестве первого этапа определение того, где административные полномочия необходимо сохранить в штаб-квартире, и проведение сравнительного анализа полномочий, переданных в кластеры и региональные бюро. На втором этапе после реализации усовершенствованных информационных систем необходимо провести более конкретные исследования разделения труда между ОАП и центральными службами с учетом опыта системы ООН.</p>	<p>ВОЗ согласна с этой рекомендацией.</p>
<p>Информационная технология управления (ИТ) ВОЗ как организация, основанная на знаниях, давно страдает от отсутствия корпоративного видения и ориентации в этой области, полагаясь на все более устаревающие, дорогостоящие и плохо приспособленные частичные решения вместо стратегических инвестиций.</p>	<p>Рекомендация (2): (а) В штаб-квартире следует создать объединенный департамент информационной технологии; (б) Сто одиннадцатой сессии Исполкома следует представить всеобъемлющую стратегию по ИТ, указывающую предполагаемые потребности в ресурсах, запланированные этапы осуществления и сценарии финансирования, а также последствия сохранения нынешних систем «наследования»; (с) Генеральному директору следует периодически сообщать Исполкому о выполнении и состоянии Фонда развития ИТ.</p>	<p>ВОЗ согласна с этой рекомендацией. Значительный объем работы, соответствующей замечаниям ОИГ, уже предпринимается. В докладе о возобновляемом и других фондах содержится информация о состоянии Фонда развития Информационной технологии.¹</p>

¹ Документ EB109/22.

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
<p>Децентрализация Подход на основе концепции "Единой ВОЗ", пропагандируемой Генеральным директором, и предпринимаемые усилия по улучшению связи между тремя уровнями Организации могут содействовать согласованию действия центробежных сил децентрализованной структуры ВОЗ с необходимостью сохранить ее единство и связи. Работу ВОЗ в странах необходимо далее укрепить посредством принятия комплекта заранее установленных критериев для выбора между различными видами представленности ВОЗ на страновом уровне, в том числе принятия решений в отношении страновых бюро, за исключением полностью сложившихся.</p>	<p>Рекомендация 3: Общий набор объективных критериев, предложенных Исполкомом для определения характера и степени представленности ВОЗ в странах, следует завершить после широкого обсуждения и представить на утверждение сто одиннадцатой сессии. Эти критерии должны также включать уровень предполагаемой страновой деятельности; отношение оперативных расходов к общим программным ресурсам; ожидаемые внебюджетные ресурсы; характер и уровень услуг и деятельности партнеров ВОЗ.</p> <p>Рекомендация 4: С помощью глобальных рамок Кабинета следует провести обзор децентрализованной сети ВОЗ и предоставить руководящие принципы в отношении: (а) направлений отчетности между тремя уровнями Организации и обмена информацией; (б) уровня полномочий, переданных страновым бюро, и (с) мер их укрепления посредством развития кадровых ресурсов.</p>	<p>Значительные различия между регионами сделают разработку общих, единых для всей Организации и объективных критериев более трудной, чем представляется. Предложенный общий набор объективных критериев для выбора вида представленности в странах потребует детальных консультаций и дискуссий до представления доклада Исполкому. Поэтому предложенные сроки являются слишком короткими для государств-членов, чтобы уделить им такое внимание, которое они заслуживают.</p> <p>Уровень полномочий, подлежащих передаче страновым бюро, необходимо уточнить и передать через региональные бюро. Следует отметить, что Региональное бюро для стран Америки/ПАОЗ уже имеет высокий уровень переданных полномочий в своих бюро на местах.</p>
Планирование, программирование, составление бюджета, мониторинг и оценка		
<p>Составление бюджетов на основе результатов (СБР) Внедрение принципа СБР и глобальной стратегии, на основе которых составляются региональные бюджеты, должно оказать положительное воздействие на сплоченность ВОЗ. Продолжают существовать трудности в определении ожидаемых результатов, которые в значительной степени зависят от значительного увеличения внебюджетного финансирования, в выборе показателей, точно отражающих достижение таких результатов, и в обеспечении требуемой открытости в отчетности о деятельности ВОЗ за текущий двухгодичный период.</p>	<p>Рекомендация 5: На первой сессии Исполкома во второй год каждого двухгодичного периода, а также на следующей сессии Ассамблеи здравоохранения, начиная со Сто одиннадцатой сессии Исполкома, следует представлять в табличной форме окончательный доклад о достижении ожидаемых результатов за предыдущий двухгодичный период.</p>	<p>Согласны. Руководящие принципы ВОЗ в отношении мониторинга и отчетности сейчас учитывают это требование. Разрабатывается структура на 2002-2003 гг., которая даст возможность отчитываться о расходах по областям работы и устанавливать связь с конкретными ожидаемыми результатами.</p>

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
Система управления деятельностью (СУД)		
<p>Как представляется, СУД функционирует хорошо, но не является достаточно легкой для пользователей. Поэтому степени соответствия являются неровными, и два региональных бюро разработали полностью отдельные системы. Эта система перестраивается, что должно дать все большие улучшения в течение 2001 и 2002 годов.</p>	<p>Рекомендация 6: Необходима большая дисциплина в осуществлении и использовании СУД, а также необходимы дополнительные усилия, такие как (а) разработка интерфейса между СУД и системами Регионов стран Америки и Западной части Тихого океана; (b) приоритетный доступ страновых бюро к упрощенному интерфейсу СУД, основанному на веб; и (c) Отделу бюджета и реформы управления (БРУ) следует определить потребности кластеров в отношении подготовки, связанной с СУД.</p>	<p>Согласны: Минимальный набор данных был определен для содействия обмену информацией между бюро уже на двухгодичный период 2000-2001 годов. Предпринимаются усилия по дальнейшему упорядочению этой системы, которые увеличат ее использование и полезность</p>
<p>Оценка программ: Рамочный документ, представленный Сто седьмой сессии Исполкома, является лишь предварительным и не дает четкого ответа на ряд важных вопросов в отношении оценки.¹ Особое беспокойство, по-видимому, вызывает ограниченное воздействие обзоров, порученных Секретариатом высшим экспертам в области администрации и управления.</p>	<p>Рекомендация 7: Функцию внутренней оценки следует укрепить посредством (а) четкого определения соответствующих обязанностей БРУ и Бюро внутренней ревизии и контроля (БВР) и соответствующего выделения ресурсов; (b) представления всех или части результатов оценочных исследований на веб-сайте ВОЗ – политика открытости, уже принятая другими организациями ООН, и (c) разработки более четкой политики и критериев оценки, касающихся использования ВОЗ частных консалтинговых фирм по вопросам управления.</p>	<p>Это важная рекомендация в контексте внедрения бюджетов, основанных на результатах. Новые и подробные руководящие принципы в отношении оценки в настоящее время находятся на заключительных стадиях подготовки и будут применяться начиная с двухгодичного периода 2002-2003 годов. В отношении 7 (а) следует отметить, что БРУ и БВР функционируют в четко определенных областях и их соответствующая работа по оценке четко связана с их полномочиями, которые значительно различаются; что касается 7(b), то принятие рекомендованной политики открытости следует сопоставить с опасностью того, что доклады об оценке могут стать более «мягкими» и открытыми в связи с тенденцией к «самоцензуре» и чрезмерной осторожности из-за того, что результаты должны свободно распространяться через веб; в отношении 7(c) вопрос об отдельной политике в отношении частных консалтинговых фирм по управлению уже широко обсужден в документе JIU/REP/99/7, в котором</p>

¹ Документ EB107/INF.DOC./3

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
		<p>конкретно рассматривается этот вопрос, и который был представлен Сто седьмой сессии Исполкома в январе 2001 г.¹ Исполком отметил, что политика и руководящие принципы ВОЗ в отношении использования консультационных услуг по вопросам управления <i>соответствуют процедурам, применимым ко всем внешним подрядчикам и сервисным фирмам. С учетом трудности разграничения консультационных услуг по вопросам управления и по техническим вопросам определение политики, стандартов и процедур найма консультантов по вопросам управления практически неосуществимо и нежелательно</i>¹.</p>
Управление кадровыми ресурсами		
<p>Кадровая политика Для ВОЗ характерно старение сотрудников в структуре высшего руководства. Прогресс в направлении большего разнообразия сотрудников является неровным, и необходимы дальнейшие улучшения для достижения соответствующих целей ВОЗ. Недавно созданная Целевая группа по управлению кадровыми ресурсами предприняла значительные усилия в направлении разработки чрезвычайно необходимой новой кадровой политики. Сейчас необходим быстрый прогресс в давно откладываемой реформе управления кадровыми ресурсами, и следует принять ряд неотложных мер.</p>	<p>Рекомендация 8: Кадровую функцию следует усилить посредством (а) поручения ее одному департаменту в рамках кластера Общего руководства и обеспечения прочного лидерства этого департамента; (b) переопределения ее роли по отношению к региональным бюро и кластерам; (с) обеспечения комплексной и обновленной системы ИТ по кадровым ресурсам в качестве неотъемлемой части стратегии по ИТ, обсужденной в Рекомендации 2 выше.</p>	<p>Хотя ВОЗ и не согласна полностью с выводом инспекторов, она согласна с содержанием Рекомендации 8. Рекомендация 8(а) хуже выполняется посредством предстоящего перемещения функции развития кадров и службы кадровых ресурсов (HRS), назначения нового директора управляющего HRS, а также повышения этой должности до уровня Кабинета. Что касается 8(b), то некоторые функции отделов административной поддержки вновь централизуются; 8(с) также продвигается вперед в контексте текущей работы, касающейся процесса замены системы административной и финансовой информации (AFI).</p>

¹ Документ EB107/32.

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
<p>Оперативная работа в области кадровых ресурсов В рамках предпринимаемых усилий по реформе вопросы найма и продвижения по службе, возможно, получили недостаточное внимание в связи с преобладающим значением работы по реформе контрактов для решения существующих проблем, связанных с чрезмерным использованием персонала по краткосрочным контрактам. Обращение большего внимания на вопросы найма и продвижения по службе, возможно, уменьшит некоторые из проблем, ведущих к такому чрезмерному использованию краткосрочных контрактов.</p>	<p>Рекомендация 9: Новому департаменту HRS (Службы кадровых ресурсов) следует: (a) составить перечень квалификаций сотрудников на всех уровнях; (b) проводить ежегодные обзоры укомплектования кадрами с кластерами и региональными бюро, а также оказывать им помощь в достижении согласованных целей в отношении гендерного распределения, географического распределения и развития кадров; (c) прогнозировать воздействие предполагаемого выхода на пенсию на справедливое географическое распределение; (d) обеспечивать реальное использование существующих списков; (e) создать систему действительной ротации среди сотрудников ВОЗ категории специалистов.</p> <p>Рекомендация 10: Исполком, возможно, пожелает рассмотреть Статью VIII Правил о персонале ("Связи с персоналом"), с тем чтобы придать официальный статус Глобальному совету по управлению кадрами (GSMC) и подобным механизмам во всех региональных бюро.</p>	<p>Согласны. Многие инициативы в духе этой рекомендации уже осуществляются, например наборы средств и руководящие принципы для обеспечения достижения гендерных и географических целей ВОЗ; исследование наилучшей практики в области управления в различных условиях; и работа над подробным планом для осуществления новой политики ротации и мобильности, включая функциональную ротацию, внешнюю мобильность, в том числе обмена с отдельными организациями, не входящими в систему ООН, и соответствующие последствия для развития кадров. Использование специальных соглашений об обслуживании и национальных сотрудников категории специалистов в настоящее время пересматривается, так же как и сложные вопросы, связанные с реформой контрактов, включая временные соглашения, реформу системы бюджетирования должностей и соглашения о прекращении службы¹.</p> <p>GSMC продолжает хорошо функционировать.</p>

¹Больше информации по предпринимаемым инициативам в области кадровых ресурсов можно найти в докладе о реформе управления кадровыми ресурсами (документ EB109/25).

Основные результаты ОИГ	Рекомендации ОИГ	Позиции Секретариата ВОЗ
Внешний и внутренний контроль		
<p>Организация внешней ревизии: До 1995 г. ВОЗ и ПАОЗ обычно назначали одного и того же внешнего ревизора, так как их деятельность и счета являются тесно взаимосвязанными с тех пор, как ПАОЗ выступает в качестве Регионального бюро ВОЗ для стран Америки. Эта практика основывалась на членстве назначенного лица в обеих организациях. В 1995 г. ВОЗ предложила выдвигать кандидатуры на должность внешнего ревизора, и этими двумя организациями были назначены два отдельных внешних ревизора. Сомнительно, что политика ротации, практикуемая в данном случае, даже несмотря на то, что она также применяется некоторыми другими учреждениями системы ООН, перевешивает преимущество непрерывности выполнения этой важной функции.</p>	<p>Рекомендация 11: Исполком и Ассамблея здравоохранения, возможно, пожелают (а) предложить этим двум внешним ревизорам поддерживать и усиливать их сотрудничество; и (b) рассмотреть вопрос об ограничении срока полномочий внешнего ревизора не следующими друг за другом сроками, охватывающими несколько финансовых периодов, с тем чтобы дать возможность осуществлять разумную ротацию и сохранить некоторую необходимую непрерывность.</p>	<p>Любые дальнейшие действия в отношении этой рекомендации потребуют руководства со стороны Исполкома и Ассамблеи здравоохранения. Тем не менее, сотрудничество между этими двумя внешними ревизорами уже является достаточно хорошим..</p>
<p>Внутренний контроль Бюро внутренней ревизии и контроля (БВР) в настоящее время отвечает за все элементы внутреннего контроля и удовлетворяет большинству требований, предъявляемых к такому механизму с точки зрения как оперативной независимости, так и процедур отчетности, которые включают представление ежегодного краткого отчета руководящим органам ВОЗ. Члены Ревизионного комитета считают, что они должны иметь доступ к конкретным отчетам БВР, который не предусмотрен нынешними финансовыми правилами.</p>	<p>Рекомендация 12: Если Руководящие органы решат, что конкретные отчеты БВР должны регулярно предоставляться Ревизионному комитету, то они, возможно, пожелают обратиться к Генеральному директору с просьбой предложить необходимые поправки в Финансовые правила.</p>	<p>В отличие от этого, Организация считает, что нынешняя практика является хорошей.</p>