



Механизм внутреннего контроля: обновленная информация об осуществлении, включая предложения о прямом финансовом сотрудничестве

Доклад Секретариата

1. Обновленный механизм внутреннего контроля ВОЗ окончательно доработан, и краткий доклад был принят к сведению Комитетом Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам на его девятнадцатом совещании в январе 2014 года¹. Целью механизма является укрепление системы внутреннего контроля ВОЗ с учетом рисков для выполнения Организацией своего мандата и задач, а также точное определение структуры системы внутреннего контроля в контексте ВОЗ. Он призван играть направляющую роль при разработке политики, процедур и систем, которые могут быть применимы на всех уровнях Организации. В настоящем докладе представлена обновленная информация о прогрессе, достигнутом на сегодняшний день в области внедрения механизма внутреннего контроля во всей Организации.

ВНЕДРЕНИЕ МЕХАНИЗМА ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

2. Для обеспечения последовательного, всестороннего и эффективного внедрения механизма во всей Организации, в соответствии с рекомендацией Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, создан Руководящий комитет в составе представителей региональных бюро и штаб-квартиры для наблюдения за ходом осуществления и координации этого процесса во всей Организации и разработан детальный план осуществления. Пересмотрены полномочия, переданные Генеральным директором региональным директорам и помощникам Генерального директора, с тем чтобы включить выполнение требований Механизма внутреннего контроля в тех областях, которые входят в сферу их ответственности, а также делать ссылку на письменные представления, которые всем региональным директорам и помощникам Генерального директора необходимо подписывать в контексте ежегодного закрытия и аудита финансовых отчетов ВОЗ. Введен в действие

¹ См. документы ЕВРВАС19/3 и ЕВ134/3.

«договор о подотчетности» между Генеральным директором и помощниками Генерального директора с указанием четких целей деятельности, включая эффективное применение мер внутреннего контроля. На начальной стадии внедрения механизма, начавшейся в сентябре 2014 г. под контролем Руководящего комитета, основное внимание уделяется следующим трем ключевым видам деятельности.

Разработка инструментов управления для внутреннего контроля, включая руководство и контрольный перечень вопросов для сотрудников руководящего звена по проведению самооценки

3. Руководство и контрольный перечень вопросов для сотрудников руководящего звена по проведению самооценки основаны на механизмах, уже существующих на разных уровнях Организации. Они будут содействовать обеспечению того, чтобы сотрудники руководящего звена в рамках предоставленных им полномочий были в полной мере осведомлены о применимой политике и процедурах, мерах контроля, за которые они отвечают и отчитываются, соответствующих требованиях в отношении мониторинга и представления отчетов, а также о цели и использовании механизма внутреннего контроля.

4. Контрольный перечень вопросов для самооценки предназначается для содействия сотрудникам руководящего звена в лучшем понимании сильных и слабых сторон, а также адекватности мер контроля в их бюджетном центре. Он представляет собой структурированный набор вопросов для (i) оценки и понимания их внутренней оперативной обстановки; (ii) определения рисков, пробелов и слабых сторон в рамках существующих мер контроля; и (iii) содействия в определении приоритетности действий для усиления системы контроля в бюджетном центре.

Оценка рисков, пробелов и слабых сторон с помощью применения контрольного перечня вопросов для самооценки

5. В настоящее время в штаб-квартире и в региональных и страновых бюро проводится пилотный проект по применению контрольного перечня вопросов для самооценки. Контрольный перечень предназначен для заполнения всеми руководящими сотрудниками бюджетного центра, которые получают доступ к панели управления, демонстрирующей сильные стороны, пробелы и действия для улучшения. Панель управления предназначается для содействия руководящим сотрудникам бюджетного центра в выявлении рисков и пробелов в рамках внутреннего контроля для представления на рассмотрение руководителям старшего звена и бизнес-субъектам. Краткий доклад, основанный на результатах применения контрольного перечня вопросов для самооценки, будет учитываться в процессе управления рисками и при подготовке отчета о внутреннем контроле.

Рассмотрение и обновление существующих или формулирование новых мер контроля, включая политику и процедуры в ключевых функциональных областях

6. На основе рекомендаций внутренней и внешней ревизии и внутренних оценок для рассмотрения и обновления на начальной стадии внедрения в качестве ключевых областей определены политика и процедуры в отношении управления служебной деятельностью, закупочной деятельности, контрактов с внештатными сотрудниками и выплат по прямому финансовому сотрудничеству. Ниже приводится информация о прогрессе, достигнутом в каждой из этих областей.

Управление служебной деятельностью

7. В 2014 г. Секретариат составил проект политики для (i) обеспечения всеобщей системы основных принципов управления служебной деятельностью; (ii) принятия мер в связи с низкой эффективностью работы; и (iii) рационализации процесса признания заслуг и поощрения (с акцентом на признании заслуг). Проект политики будет отражен в предлагаемых поправках к Положениям о персонале и Правилам о персонале, которые будут рассмотрены Исполнительным комитетом¹, и в пересмотрах электронного Руководства ВОЗ, в том числе в отношении общей ответственности всех сотрудников в поддержку успешного процесса управления служебной деятельностью.

8. Электронная СПЭП+, инструмент для оценки служебной деятельности, была пересмотрена для дальнейшего упрощения и гармонизации процессов и поддержки основных принципов системы управления служебной деятельностью. Новые процессы и основные элементы системы, включая пересмотренную версию электронной СПЭП+, намечено ввести в действие в 2015 году. Ожидается, что это будет содействовать продолжающемуся диалогу между сотрудниками и их руководителями, имеющему решающее значение для успешного управления служебной деятельностью.

Закупочная деятельность

9. Закупки товаров и услуг являются самой крупной категорией расходов после расходов на персонал. В 2013 г. на закупки было израсходовано 538 млн. долл. США, из которых 80% было израсходовано на услуги и 20% на товары². Политика, процессы и меры контроля, связанные с функцией закупок, варьируются в зависимости от типа закупок. Так, например, такой подкатегорией, как закупки товаров, занимаются, в основном, специалисты по закупкам в рамках всей Организации в централизованном порядке, в то время как закупки услуг делегированы техническим подразделениям в области здравоохранения. Закупки услуг стали еще более сложной подкатегорией в связи с тем, что под нее подпадают различные типы действий по закупкам, включая

¹ См. документ EB136/47.

² См. документ A67/43, Таблица I. Отчет о финансовых результатах деятельности по основным фондам. Расходы на закупки включают расходы на медицинские принадлежности и материалы, а также на услуги по контрактам.

действия, в отношении которых требуются специальные знания в таких областях, как кадровые ресурсы или финансы.

10. Внутренний и внешний ревизоры и Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций обратили внимание на то, что ВОЗ необходимо продолжать совершенствовать связанные с закупками подходы, политику и процедуры для обеспечения того, чтобы закупочная деятельность в масштабах всей Организации носила более стратегический характер и осуществлялась в рамках эффективных и действенных процессов и чтобы такая деятельность обеспечивала максимально возможную эффективность расходования средств.

11. В связи с этим Секретариат приступил к разработке стратегии закупочной деятельности, основные цели которой включают:

- (i) обеспечение **снижения затрат** в рамках стратегических закупок;
- (ii) **управление** фидуциарными, финансовыми и репутационными **рисками** с помощью улучшенных мер внутреннего контроля; и
- (iii) достижение **высокого операционного качества** путем усиления потенциала закупок для обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций и для принятия ответных мер и путем улучшения качества товаров и услуг для усиления технической компетенции ВОЗ.

12. Учреждена проектная группа, и разработаны дизайн и детальный план проекта. Проводится анализ для пересмотра нынешней системы закупок и определения стратегических целей. В региональных бюро и штаб-квартире ведутся консультации, которые, как ожидается, завершатся в феврале 2015 года. Проект документа о стратегии закупок должен быть готов к марту 2015 г., а окончательная стратегия будет представлена государствам-членам в мае 2015 года.

13. В центре внимания стратегии будут «чистые» закупки, такие как закупки товаров, Соглашения об исполнении работы, соглашения о технических услугах и закупки общих внешних услуг. Стратегия будет также ориентирована на дальнейшее совершенствование подхода ВОЗ к аспектам закупок, обусловленным окружающей средой, и ее действий в этом отношении. Управление конкретными контрактами, связанными с финансированием (такими как контракты о прямом финансовом сотрудничестве, о внутреннем обслуживании и письма-соглашения), и контрактами с внештатными сотрудниками, которые описаны ниже в пунктах 14-16, осуществляется в рамках отдельных проектов, но они также будут способствовать формированию общей стратегии закупок.

Использование контрактов с внештатными сотрудниками

14. Контракты с внештатными сотрудниками включают контракты с Консультантами и временными советниками, Соглашения об исполнении работы и Специальные соглашения о предоставлении услуг. За последние несколько лет доля лиц,

работающих по контрактам с внештатными сотрудниками, возросла и в 2013 г. составила 32% глобальных трудовых ресурсов ВОЗ¹.

15. Несмотря на признание рисков и проблем, связанных с использованием контрактов с внештатными сотрудниками, такая организация, как ВОЗ, по-прежнему нуждается в гибком механизме привлечения трудовых ресурсов для обеспечения своевременной и краткосрочной помощи, который не предполагает каких-либо долгосрочных обязательств и обязанностей. Поэтому необходимо дальнейшее уточнение политики и процедур в отношении использования контрактов с внештатными сотрудниками и тщательного мониторинга за обеспечением их соблюдения.

16. По данным одного исследования, проведенного недавно Объединенной инспекционной группой, опасения в отношении использования контрактов с внештатными сотрудниками широко разделяются многими учреждениями в рамках системы Организации Объединенных Наций. Признавая риски и преимущества введения в действие такого механизма, Секретариат приступил к проведению всестороннего обзора использования контрактов с внештатными сотрудниками, включая соответствующие меры политики, положения, а также контрактные системы и процессы на всех уровнях Организации. В качестве первого шага поручено провести краткое исследование контрактов для консультантов и Соглашений об исполнении работы, предоставляемых отдельным лицам, в целях улучшения и рационализации процесса и повышения уровней обеспечения соблюдения нынешней политики и процедур. Ожидается, что исследование будет завершено к концу 2014 г. и его результаты будут включены в общий обзор.

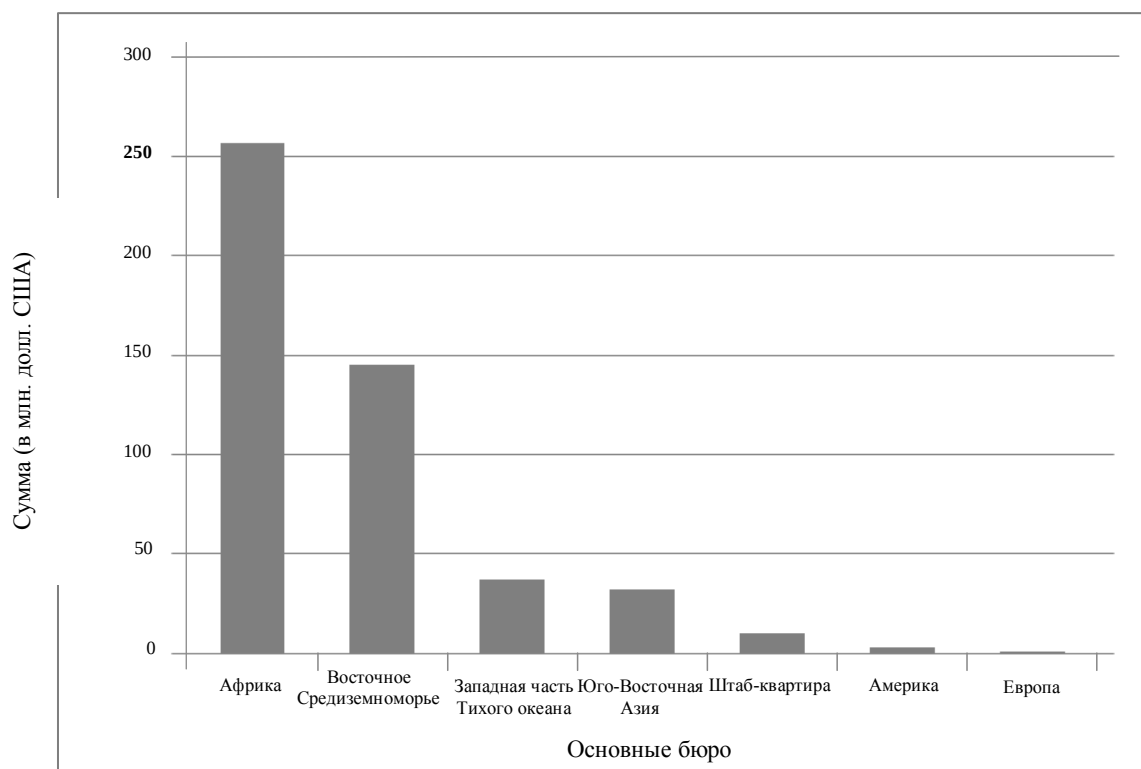
Прямое финансовое сотрудничество

17. Прямое финансовое сотрудничество определяется как выплаты, осуществляемые Организацией для покрытия расходов на какие-либо средства или виды деятельности, которые в противном случае были бы покрыты правительствами, с целью укрепления их потенциала в области развития здравоохранения и способности принимать более эффективное участие в техническом сотрудничестве ВОЗ на страновом уровне или же выполнять свои обязательства в рамках такого сотрудничества.

18. Ежегодно производится около 9 000 индивидуальных выплат в рамках прямого финансового сотрудничества, причем средняя выплата составляет 25 000 долл. США. За двухгодичный период 2012-2013 гг. общая сумма составила 400 млн. долл. США. Прямое финансовое сотрудничество используется во всех регионах ВОЗ, причем на Африканский регион приходится немногим более половины общих выплат Организации в рамках прямого финансового сотрудничества (числовые показатели см. ниже). Пятьдесят процентов общих выплат приходится на десять стран, являющихся основными получателями в рамках прямого финансового сотрудничества.

¹ См. документ А67/47.

Рисунок: Прямое финансовое сотрудничество в разбивке по основным бюро, 2012-2013 гг.¹



19. Прямое финансовое сотрудничество используется во всех программных областях Организации, часто для поддержки, помимо прочего, мероприятий по специальной подготовке и семинаров в качестве составной части создания потенциала в странах. За последние годы общая стоимость прямого финансового сотрудничества возросла в связи с его использованием в рамках кампаний по иммунизации, на которые приходилась почти половина общей суммы за период 2012-2013 годов. Значительная сумма пришлась на Нигер, Сомали (при осуществлении из Кении), Судан и Йемен. Согласно Руководству ВОЗ, основные виды использования прямого финансового сотрудничества включают:

- (i) оперативные расходы на медико-санитарные мероприятия (включая кампании по иммунизации, медико-санитарные обследования, а также кампании по социальной мобилизации и/или информационно-разъяснительной работе);
- (ii) помощь в выплате эксплуатационных расходов на проведение национальных семинаров и учебных курсов);

¹ Под типом расходов на «прямое финансовое сотрудничество» зарегистрированы дополнительные суммы, главным образом подотчетные суммы стран, расходуемые на осуществляемые напрямую мероприятия по вакцинации. В перспективе отчетность по этим расходам будет проводиться отдельно.

(iii) оплата проезда, командировочные или, в исключительных случаях, надбавки к заработной плате для государственных служащих, осуществляющих связанные со здравоохранением проекты;

(iv) субсидии на покрытие расходов на печать и перевод медико-санитарной литературы и учебных пособий;

(v) эксплуатационные расходы и расходы на техническое обслуживание находящихся в государственной собственности транспортных средств, задействованных в проведении программных мероприятий ВОЗ.

20. Прямое финансовое сотрудничество финансируется, в основном, из добровольных взносов, в частности из взносов, имеющих отношение к кампаниям по иммунизации.

21. Некоторые исследования продемонстрировали необходимость улучшения в рамках всей Организации подотчетности и контроля за прямым финансовым сотрудничеством. В недавно законченном отчете о ревизии Бюро служб внутреннего контроля были предложены улучшения в следующих областях:

(i) улучшенное планирование и согласованность прямого финансового сотрудничества с целями ВОЗ;

(ii) своевременное предоставление отчетов и улучшение соблюдения форматов отчетности;

(iii) подотчетность, включая деятельность по предоставлению гарантий: необходимо усилить гарантии того, что работы, отражаемые в отчетности, были действительно завершены.

Улучшения на протяжении 2014 г.

22. **Повышение согласованности с Программным бюджетом и усиление контроля над выделенными средствами.** Примеры прямого финансового сотрудничества должны быть стратегически спланированы. Некоторые страны не могут более обращаться за такой поддержкой в связи с их уровнем экономического развития и роста; поэтому некоторые заявки на прямое финансовое сотрудничество не могут более считаться обоснованными. В тех странах, где прямое финансовое сотрудничество остается обоснованным, общий бюджет в двухгодичном периоде будет согласовываться с соответствующими министерствами здравоохранения во избежание частичных, специальных контрактов: для этого потребуются тесное сотрудничество с этими министерствами во время разработки бюджета.

23. **Улучшенная отчетность и соблюдение сроков для предоставления отчетов.** Для каждого случая прямого финансового сотрудничества предусматривается окончательный отчет о расходах, удостоверенный партнером по осуществлению и проверенный региональным бюро. В настоящее время в таких отчетах только суммируются общие понесенные расходы. Введен пересмотренный формат,

содержащий дополнительную информацию в разбивке по типам расходов, которые оговорены в детальном бюджете, согласованном между ВОЗ и министерствами здравоохранения, а партнер по осуществлению должен представлять краткий технический отчет. Технический отчет будет привязан к конкретному плану работы. Проводимая политика в отношении отказа от дальнейшего прямого финансового сотрудничества в случае задержки отчетов в настоящее время строго соблюдается во всех регионах, и с конца 2013 г. количество просроченных отчетов уменьшилось с 15% до 10% от общего количества отчетов.

24. Меры, способствовавшие улучшению подотчетности

(i) Отделение непосредственного осуществления от прямого финансового сотрудничества. В некоторых странах правительства обращаются к ВОЗ с просьбой взять на себя ответственность за проведение видов деятельности, которые ранее осуществлялись министерствами здравоохранения, например, за проведение кампаний вакцинации и последующего эпиднадзора. Разграничение между непосредственным осуществлением и прямым финансовым сотрудничеством позволит обеспечить, чтобы отраженные в отчетах суммы расходов на прямое финансовое сотрудничество не были завышены и чтобы в отношении финансируемых видов деятельности применялись надлежащие меры подотчетности.

(ii) Введение контрольного перечня вопросов для самооценки, включающего ключевые аспекты для оценки обеспечения соблюдения нормативов ВОЗ по прямому финансовому сотрудничеству, в том числе согласование со стратегическим планом и соответствующим планом работы, отчетность о результатах и отчетность перед донорами.

Улучшения подотчетности, которые необходимо осуществить

25. **Специальная подготовка и создание потенциала.** В отчете о ревизии Бюро служб внутреннего контроля подчеркивалась необходимость повышения осведомленности персонала страновых бюро в отношении надлежащих процедур прямого финансового сотрудничества. В целях повышения эффективности управления в страновых бюро – и в качестве составной части более широкого пакета вводимых мер – при подготовке соглашений о прямом финансовом сотрудничестве и последующих действиях в связи с ними для персонала ВОЗ, а также для поддержки партнеров правительств становится доступной улучшенная специальная подготовка.

26. **Назначение координаторов по прямому финансовому сотрудничеству в каждом региональном бюро.** В каждом региональном бюро необходимо назначить координатора. В его обязанности будут входить мониторинг за обеспечением соблюдения, рассмотрение предложений о прямом финансовом сотрудничестве, обеспечение соответствия с приоритетами и финансированием и утверждение окончательного отчета о расходах в связи с использованием прямого финансового сотрудничества.

27. Деятельность по предоставлению гарантий:

(i) Проводимая постфактум деятельность по предоставлению гарантий. Основанная на анализе риска проверка фактического использования финансовых средств после осуществления деятельности могла бы проводиться сотрудниками ВОЗ, независимыми от бюро, осуществлявшего деятельность. В случае если в ходе таких проверок будут выявлены факты ненадлежащего использования финансовых средств или другие аспекты, связанные с обеспечением соблюдения, последующие выплаты в рамках прямого финансового сотрудничества могут быть остановлены или отложены. В некоторых случаях такие проверки могут производиться внешними фирмами.

(ii) В отчете о ревизии Бюро служб внутреннего контроля рекомендовалось разработать основанные на оценке рисков типовые планы предоставления гарантий, опирающиеся на контрольные перечни вопросов для страхования от рисков. Такая деятельность по предоставлению гарантий могла бы включать, при необходимости, предварительные оценки систем и процедур учета и контроля получателей.

(iii) Стоимость деятельности по предоставлению гарантий, по мере возможности, будет учитываться в соглашениях с донорами. Может также потребоваться централизованный бюджет, в частности для финансирования предварительных оценок.

28. Эти меры по улучшению подотчетности соответствуют передовой практике «трех линий обороны» для внутреннего контроля: одобрение прямого финансового сотрудничества страновым бюро; проверка обеспечения соблюдения в региональном бюро и функции внутренней и внешней ревизий.

Предлагаемые действия для государств-членов

29. Для предлагаемых выше мер необходима поддержка государств-членов. Государствам-членам, получающим выплаты в рамках прямого финансового сотрудничества, предлагается поддерживать усилия, направленные на обеспечение того, чтобы соответствующие правительственные подразделения своевременно представляли отчеты об использовании прямого финансового сотрудничества, и на содействие в проведении деятельности по предоставлению гарантий, при необходимости. Государствам-членам, предоставляющим добровольные вклады, предлагается поддерживать финансирование на деятельность по предоставлению гарантий в пределах бюджетов соответствующих вкладов. Государствам-членам предлагается оказывать поддержку для обеспечения достаточности финансирования функций региональных бюро по обеспечению соблюдения, поскольку каждое региональное бюро будет нести ответственность за свою деятельность по предоставлению гарантий, а также за проверки соблюдения, включая как контракты – в ходе их выполнения, – так и отчеты о завершении контактов.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

30. Комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =