



**Всемирная
организация здравоохранения**

**КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ**
Двадцать второе совещание
Пункт 3.2 предварительной повестки дня

**ЕВРВАС22/3
8 мая 2015 г.**

Доклад Независимого консультативного надзорного комитета экспертов

Генеральный директор имеет честь препроводить Комитету Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам для рассмотрения на двадцать втором совещании доклад, представленный Председателем Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (НКНКЭ) (см. Приложение).

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ПЯТЫЙ ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД НЕЗАВИСИМОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО
НАДЗОРНОГО КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ ДЛЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ
КОМИТЕТУ ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И
АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ**

МАЙ 2015 г.

ВВЕДЕНИЕ

1. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов (НКНКЭ) был учрежден Исполнительным комитетом в мае 2009 г. в соответствии с резолюцией EB125.R1, с кругом ведения, предусматривающим оказание консультативной помощи Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ) и через него Исполнительному комитету по вопросам, находящимся в пределах его полномочий, которые включают:

- рассмотрение политики ВОЗ в сфере составления финансовых отчетов, представления финансовой отчетности и ведения финансового учета;
- вынесение рекомендаций в отношении качества механизмов внутреннего контроля и управления рисками;
- рассмотрение эффективности выполнения функций внутренней и внешней ревизии Организации, а также контроль исполнения замечаний и рекомендаций по итогам ревизии.

2. В настоящее время членами НКНКЭ являются:

Имя	Дата назначения Исполнительным комитетом¹	Номер решения
г-н Farid Lahoud (Председатель)	январь 2013 г.	EB132(2)
г-н Mukesh Arya	май 2013 г.	EB133(8)
г-жа Mary N'Cube	май 2012 г.	EB131(4)
г-н Robert Samels	май 2013 г.	EB133(8)
Г-н Steve Tinton	май 2013 г.	EB133(8)

¹ Дата принятия Исполнительным комитетом соответствующего решения.

3. Настоящий доклад представляет собой пятый ежегодный доклад НКНКЭ, представляемый КПБАВ, и в нем приводятся обобщенные сведения о ходе его работы на протяжении 12 месяцев до апреля 2015 года.
4. НКНКЭ провел тринадцатое, четырнадцатое и пятнадцатое совещания в периоды с 30 июня по 2 июля 2014 г., с 15 по 17 октября 2014 г. и с 8 по 10 апреля 2015 года.
5. На вышеупомянутых совещаниях присутствовали все пять членов Комитета.
6. На всех своих совещаниях Комитет получал ценную поддержку со стороны руководства и выражает благодарность Генеральному директору лично и коллективу ее сотрудников за открытость в обмене информацией с Комитетом и за то, что они уделили достаточно времени тому, чтобы выслушать вопросы Комитета и предоставить необходимые разъяснения или ответы.

ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ

7. Комитет рассмотрел и обсудил с руководством финансовую отчетность за 2014 год. Он уделил внимание таким вопросам, как основные положения политики финансового учета, разумность существенных суждений и ясность раскрываемой информации.
8. Он отметил, что счета признаны соответствующими МСУГС (приняв во внимание, что, поскольку это допускается нормами МСУГС, ВОЗ решила в рамках выполнения требований МСУГС до 2016 г. использовать переходное положение относительно имущества и оборудования). В частности, НКНКЭ был ознакомлен с текущим положением дел по разработке системы управления товарно-материальными запасами и основными средствами, которую предполагается полностью интегрировать в ГСУ, и проинформирован о том, что введен в действие подробный план по оценке всех активов региона АФРБ к середине следующего года (это один из регионов, где оценка основных средств до сих пор не проведена). Комитет будет и далее анализировать и отслеживать меры, принимаемые Секретариатом в этом направлении, наряду с ведущейся в настоящее время работой по созданию глобальной системы управления товарно-материальными запасами. Он предложил принять меры к тому, чтобы по возможности приблизить срок ее внедрения в целях ускорения работы по контролю за товарно-материальными запасами и ее совершенствованию.
9. Кроме того, НКНКЭ получил информацию о финансовой отчетности Фонда медицинского страхования сотрудников за 2014 год.

ВНЕШНЯЯ РЕВИЗИЯ

10. В соответствии с установившейся практикой, на каждом своем совещании Комитет проводил встречу с внешним ревизором как в частном порядке, так и в присутствии представителей руководства.
11. Внешний ревизор ознакомил Комитет с рекомендациями по итогам ревизии за 2013 г. и с содержанием финансовой отчетности за 2014 год.

12. Опираясь на вышеупомянутый анализ и обсуждение с руководством и на сообщения о намерении внешних ревизоров выдавать безоговорочное заключение по финансовой отчетности (учитывая, что заключение не было принято в окончательной форме и передано на рассмотрение Комитету заблаговременно), Комитет не высказал сомнений в связи с представлением финансовых отчетов на рассмотрение КПБАВ и Всемирной ассамблее здравоохранения.

13. Комитет был также проинформирован о выполнении предыдущих рекомендаций внешних ревизоров и с удовлетворением отметил совпадение мнений руководства и внешних ревизоров.

14. Помимо этого, Комитет рассмотрел проект письма внешних ревизоров руководству, содержащего их заключения и рекомендации в связи с программными и административными обзорами (обзор нефинансовой деятельности). Комитет предложил внешним ревизорам и руководству взаимодействовать оптимальным образом в ходе подготовки писем руководству и ответов руководства на эти письма, с тем чтобы обеспечить: (i) точность и согласованность формулировок, используемых для сообщения о тех или иных вопросах, и (ii) подотчетность руководства в связи с ответами, с целью обеспечить своевременное представление писем руководству в соответствующие органы в окончательном виде. Кроме того, он надеется в ближайшее время получить письма руководству в окончательной редакции.

СЛУЖБЫ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

15. На каждом своем совещании Комитет проводил встречу с Директором Бюро служб внутреннего контроля как в частном порядке, так и в присутствии членов руководства.

16. Директор Бюро служб внутреннего контроля поставил Комитет в известность об учреждении новой процедуры оценки риска, предназначенной для определения приоритетов в ходе ревизии, а также об охвате ревизионной деятельности в настоящее время. Комитет рассмотрел текущее положение дел с невыполненными рекомендациями по результатам ревизии и программу работы. Он с удовлетворением отметил ускорение работы по выполнению рекомендаций ревизоров.

17. Однако Комитет вновь выразил озабоченность в связи с наличием, по-видимому, постоянных системных недостатков и неэффективных механизмов контроля в рамках Организации. Комитет особо отметил неудовлетворительные заключения по результатам внутренней ревизии в отношении страновых бюро, которые могут быть симптомом "культуры терпимости" по отношению к несоблюдению правил и положений политики. Он обращает внимание руководства на этот вопрос и необходимость повышения ответственности.

18. Комитет считает, что вопросы, поднятые в докладах Бюро служб внутреннего контроля, рассматриваются по отдельности, а не коллективно для всей Организации. Поэтому Комитет настоятельно рекомендует извлечь уроки из замечаний, содержащихся в заключении ревизоров, в масштабах всей Организации.

19. Комитет вновь выразил поддержку многим осуществляемым в настоящее время инициативам по укреплению механизмов контроля и обеспечения соблюдения установленных требований, однако отметил, что их влияние пока заметно не на всех уровнях Организации, а новые механизмы внутреннего контроля и обеспечения подотчетности до сих пор не полностью интегрированы в систематическую работу.

ФОНД МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ СОТРУДНИКОВ

20. НКНКЭ также получил обновленную информацию о прогнозах по финансированию системы медицинского страхования по окончании срока службы. Комитет предложил интегрировать управление Фондом медицинского страхования сотрудников в общую систему внутреннего контроля Организации с внесением соответствующих рисков в новый реестр рисков.

СИСТЕМА ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

21. На тринадцатом и четырнадцатом совещаниях НКНКЭ провел видеоконференции с директорами по финансовым и административным вопросам ЮВАРБ, ЕРБ и ВСРБ соответственно, с тем чтобы лучше оценить ход работы в рамках реформы ВОЗ и изучить проблемы внутреннего контроля в региональных бюро. Комитет выразил удовлетворение в связи с тем, что, как выяснилось, штаб-квартира и региональные бюро придерживаются общего мнения о наиболее значительных проблемах, с которыми сталкивается Организация. Комитет также обсудил заключения Внутреннего ревизора и внедрение системы внутреннего контроля. Было представлено описание подразделений по соблюдению требований, оказывающих поддержку системе внутреннего контроля, и было отмечено, что в разных регионах роли, обязанности и порядок представления отчетности неодинаковы.

22. По мнению Комитета, в целях укрепления системы внутреннего контроля необходимо обеспечить единообразие и сопоставимость порядка деятельности подразделений по обеспечению соблюдения требований во всех регионах, а руководство ими должно осуществляться с применением согласованного и консолидированного подхода, в соответствии с рамочными положениями, установленными централизованно Бюро по обеспечению соблюдения требований, управлению рисками и этике, и с опорой на гибкие возможности, требуемые для каждого регионального бюро. Комитет далее рекомендует сделать функции по обеспечению соблюдения требований неотъемлемой частью процесса управления. Подразделения по обеспечению соблюдения требований должны действовать как «вторая линия обороны» с четко определенным кругом задач в рамках общей системы контроля.

23. Комитет также получил обновленную информацию о реализации механизма внутреннего контроля и распространении перечней вопросов для самооценки в области внутреннего контроля в региональных и страновых бюро. Перечень вопросов является инструментом управления, который должен использоваться руководителями страновых бюро и другими бюджетными центрами для оценки и мониторинга состояния внутреннего контроля в ключевых функциональных областях. Комитет рассчитывает,

что региональные директора возьмут на себя ответственность за внедрение, распространение и обеспечение заполнения перечней вопросов для самооценки в своих соответствующих регионах. Он отмечает необходимость лучше понимать целевое назначение и порядок использования таких инструментов, вместо того чтобы рассматривать их как административное бремя. Создается впечатление, что существует недостаточная коммуникация на различных уровнях и отсутствует связь между различными инструментами, положениями политики и процедурами.

24. Комитет хотел бы подчеркнуть важность формирования культуры соблюдения правил и требований политики. Он отмечает отсутствие санкций или мер в случае неэффективной работы и предлагает установить связи между перечнями вопросов, результатами ревизии и оценкой эффективности для обеспечения подотчетности в отношении делегированных полномочий. Он призывает ВОЗ изучить возможность включения в число критериев оценки эффективности готовности подчиняться механизмам внутреннего контроля и их соблюдения.

25. НКНКЭ одобряет уже проделанную огромную работу по подготовке стратегических и политических документов, выработке инструментов, их внедрению на трех уровнях Организации и повышению осведомленности о подотчетности и контроле, однако обеспокоен отсутствием согласованности в основных бюро в ходе осуществления этих инициатив. Комитет рекомендует повысить эффективность реализации стратегии так, чтобы она отражала единое согласованное видение, распространяющееся на все инструменты и инициативы.

26. На своей четырнадцатой сессии Комитет попросил проинформировать его по вопросу о прямом финансовом сотрудничестве (ПФС) ввиду наличия недостатков, неоднократно отмечавшихся в выводах по итогам ревизии. Удовлетворение Комитета вызвало то, что некоторые из рекомендаций по устранению этих недостатков уже выполнены. Он также с удовлетворением отмечает существенное снижение числа случаев задержки отчетов по ПФС и более эффективное обеспечение применения положений политики, согласно которым новые средства по линии ПФС не выделяются до освоения ранее выделенных средств и представления соответствующих отчетов.

СОБЛЮДЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ, УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ И ЭТИКА

27. Комитет принял к сведению двухэтапное внедрение реестра рисков в 2014 году. После выявления риска Бюро по соблюдению требований, управлению рисками и этике начало процесс проверки, включая анализ стратегий смягчения последствий. Комитет отметил, что анализ рисков производит положительное впечатление и закладывает основу для плодотворного обсуждения. Комитет также отметил, что необходима полная согласованность между реестром рисков, охватом ревизии и системой внутреннего контроля, с тем чтобы обеспечить эффективное и безупречное взаимодействие между ответственными за вышеупомянутые инструменты.

28. Комитет вновь подчеркнул важность "практического применения реестра рисков" или его интеграции в управленческие функции в максимально сжатые сроки. Реестр рисков должен использоваться как инструмент управления, направленный на

дальнейшее повышение эффективности распределения рисков в планах внутренней ревизии, а также распределения в соответствии с ним функций подразделений, отвечающих за обеспечение соответствия установленным требованиям.

29. НКНКЭ придерживается мнения, что на данном этапе важно, чтобы Группа по вопросам глобальной политики (ГПП) составила перечень основных стратегических рисков, с которыми, по их мнению, сталкивается Организация. Необходимо обеспечивать увязку рисков, выявленных с помощью подхода "снизу вверх", с подходом «сверху вниз». Это поможет в устранении пробелов, а также позволит обеспечить привязку основных выявленных рисков Организации к ее стратегическим приоритетам путем уточнения стратегии реагирования на риски.

30. Комитет с удовлетворением отметил, что с марта 2015 г. введена в силу политика в отношении лиц, сообщающих о нарушениях. Он надеется на скорейшее завершение процедур по ее внедрению, включая определение и установление круга ведения лиц, получающих оповещения о нарушениях. Он также отметил текущую работу по формированию политики в отношении заявления о заинтересованности для внешних экспертов, а также по выработке этического кодекса и обучению. Комитет рассчитывает получить дальнейшую информацию по этим важным вопросам на предстоящих совещаниях.

31. Комитет отметил, что ряд реализуемых в настоящее время начинаний, в которых руководящая роль принадлежит Бюро по соблюдению требований, управлению рисками и этике, носят стратегический характер, такие как реестр рисков, система внутреннего контроля, политика в отношении лиц, сообщающих о нарушениях, согласование функции соблюдения требований во всей Организации и так далее. НКНКЭ подчеркнул важность одновременного учета следующих аспектов для сохранения текущей динамики: (i) достаточности ресурсов, имеющихся в распоряжении Бюро, (ii) уровня важности стратегических инициатив и (iii) ответственности на уровне высшего руководства.

ОЦЕНКА И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБУЧЕНИЕ

32. Комитет был проинформирован о том, что при Канцелярии Генерального директора создано отдельное подразделение по оценке и организационному обучению (ООО). Он получил от представителя по ООО краткую информацию о текущих мероприятиях в рамках "укрепления оценки и организационного обучения". НКНКЭ считает оценку и организационное обучение важной областью управления и отмечает, что система оценки может помочь в анализе глубинных причин проблем и способствовать формированию системы коллективного обучения. Необходимо включение системы оценки в число стандартных инструментов управления.

33. Комитет полностью одобряет функцию оценки и ожидает рассмотрения плана работы на 2016-2017 гг. и изыскания ресурсов на его реализацию на своем совещании в октябре 2015 года. Комитет также положительно оценил информацию о том, что некоторые из оценок уже ведутся и будут завершены к концу года.

34. Однако Комитет испытывает сомнения по поводу способности Организации к изменениям, особенно с учетом того, что одновременно реализуется множество инициатив. Он также обеспокоен тем, что все эти инициативы сосредоточены в штаб-квартире, и проблемой обеспечения отдачи на страновом уровне.

РЕФОРМА ВОЗ: ОБЩАЯ ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ

35. На своих совещаниях НКНКЭ получал обновленную информацию о ходе реформы;

36. Как отмечалось в промежуточном докладе Комитета, представленном КПБАВ в январе 2015 г., старшие должностные лица Секретариата ознакомили Комитет с трудностями, с которыми сталкивается Секретариат в осуществлении реформы управления, и проинформировали его о значительном росте числа резолюций и пунктов повестки дня, что приводит к растущему числу ограничений для руководящих органов с точки зрения времени и возможностей. НКНКЭ уже выразил опасения, что при отсутствии соответствующих мер по рационализации этого процесса такое положение дел может отрицательно сказаться на эффективности выполнения руководящими органами их обязанностей.

37. Комитет с интересом отметил прогресс, достигнутый в осуществлении ряда ключевых инициатив в рамках реформы — таких как использование подхода "снизу вверх" при разработке Программного бюджета на 2016-2017 гг., подготовка проекта системы взаимодействия с негосударственным сектором, внедрение системы управления эффективностью и другие.

38. Комитет с интересом воспринял доклад о предлагаемом Программном бюджете на 2016-2017 гг. и Среднесрочный обзор (ССО) исполнения Программного бюджета на 2014-2015 годы. Комитет положительно оценивает конкретный прогресс, достигнутый в области реформы программ, и надеется получить обновленную информацию на своем июльском совещании.

39. Комитет также обсудил вопросы, касающиеся коммуникационной стратегии в рамках реформы. Комитет предлагает предусмотреть в рамках коммуникационной стратегии информирование о результатах или основных достижениях, в частности, в областях планирования, применения системы внутреннего контроля, финансов, кадровых ресурсов, а также о том, как они обеспечивают достижение общих целей реформы.

40. Комитету был представлен доклад по реформе в области кадровых ресурсов. Такие направления реформы, как обеспечение мобильности, постановка целей и оценка, а также последовательная политика и последовательные процедуры в области кадровых ресурсов, лежат в основе систем подотчетности и внутреннего контроля.

41. Комитет обеспокоен несогласованностью приоритетов на трех уровнях Организации. Он опасается, что организационные барьеры становятся помехой совместным согласованным усилиям по решению вопросов, связанных с соблюдением

требований, риском, отслеживанием активов, кадровыми ресурсами и информационными технологиями.

42. Комитет отметил, что ВОЗ необходима эффективная координация управляющих структур и директивных органов. Он считает, что именно Группа по вопросам глобальной политики (ГПП) является той структурой, которая позволит успешно довести до конца полезную работу, обеспечивая продуманные руководящие указания, решения и надзор в отношении межведомственных организационных вопросов и координируя деятельность ВОЗ. НКНКЭ рекомендует официально определить роль, функции и мандат ГПП и организационно оформить ее деятельность в рамках стандартной структуры управления Организацией. Это позволит ГПП более согласованно осуществлять руководящую роль в процессе принятия решений, что, по мнению Комитета, имеет решающее значение для обеспечения успеха будущих широких организационных инициатив и для обеспечения последовательного осуществления программ во всех регионах.

ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

43. На своем пятнадцатом совещании Комитет получил обновленную информацию о мерах реагирования на кризис, вызванный распространением вируса Эбола, и некоторых предварительных выводах в связи с ним. Комитет приветствовал открытый и откровенный подход, использованный в обзорах. Выводы, сделанные в связи с кризисом, вызванным вспышкой Эболы, будут иметь далеко идущие последствия в плане обеспечения эффективного функционирования ВОЗ, и очевидно, что руководство Организации исполнено решимости принять соответствующие меры. Что касается чрезвычайных ситуаций, то Комитет был проинформирован о том, что кризис, вызванный вспышкой Эболы, выявил наличие потребности в гибких динамичных работниках, которые в своей деятельности не ограничены функциями, определенными нормативными документами, имеют ясно определенные роли и обязанности и могут приступить к работе в короткие сроки. Организация изучает вопрос о внедрении концепции, предполагающей использование предварительно нанятых, предварительно обученных и предварительно сертифицированных сотрудников. Кроме того, для обеспечения своевременной мобилизации ресурсов ВОЗ должна будет иметь возможность в любой момент воспользоваться соответствующими финансовыми средствами. Комитет получил представление о сложностях, возникающих при подготовке бюджетов на осуществление стратегии по Эболе в период до конца 2015 г. и в дальнейшем.

44. Кроме того, Комитет по просьбе Генерального директора рассмотрел исследование о возмещении затрат на базирующиеся в ВОЗ учреждения и партнерства в свете модели возмещения затрат, которую планируется применить к таким учреждениям и партнерствам. Комитету был представлен доклад по этой теме, который был взят за основу, при этом было изучено текущее положение дел и были рассмотрены два варианта распределения затрат. После рассмотрения вариантов, представленных руководством, НКНКЭ рекомендовал порядок дальнейшей работы с базирующимися в ВОЗ учреждениями. Секретариат будет докладывать о ней руководящим органам и выработает формальную процедуру в целях обеспечения

(i) возмещения затрат в полном объеме в соответствии с мандатом Исполнительного комитета либо (ii) прозрачной отчетности и одобрения в явной форме любых долгосрочных субсидий или соответствующего финансирования в рамках перекрестного субсидирования.

45. Комитет также изучил положение дел с рекомендациями Объединенной инспекционной группы (ОИГ), отметив, что на данный момент положение в ВОЗ удовлетворительное.

46. Комитет был проинформирован о работе структур ИТ ВОЗ в мировом масштабе, а также о положении дел с осуществлением проекта преобразования Глобальной системы управления (ГСУ). Комитет считает этот проект важным элементом, стимулирующим работу по внедрению системы внутреннего контроля. Он изложил руководству свои рекомендации и рассчитывает получить обновленную информацию по этому вопросу.

47. Комитет провел самооценку своей работы. Он с удовлетворением отметил более своевременное предоставление ему доступа к информации и более тесную увязку работы с его мандатом. В результате проведения самооценки Комитет также изменил свои методы работы с целью дальнейшего повышения эффективности использования выделенного ему времени. Комитет также проанализировал свой собственный круг ведения и не вынес в этой связи никаких рекомендаций по изменениям.

**Farid Lahoud (Председатель), Mukesh Arya,
Mary N'Cube, Robert Samels, Steve Tinton.**

= = =