



Рекомендации по итогам внешней и внутренней ревизии: ход работы по осуществлению

Доклад Секретариата

1. В соответствии с решением, принятым Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам на его тринадцатом заседании в январе 2011 г., в настоящем докладе приводится обновленная информация о действиях, предпринятых Секретариатом в целях всестороннего осуществления рекомендаций, содержащихся в докладах внешних и внутренних ревизоров. Настоящий доклад следует рассматривать совместно с документом ЕВРВАС21/4 «Механизм внутреннего контроля: обновленная информация об осуществлении, включая предложения о прямом финансовом сотрудничестве», который Комитет принял к сведению на предыдущем заседании¹.

СИСТЕМА ПОДОТЧЕТНОСТИ ВОЗ

2. В последние годы Секретариат уделяет большое внимание совершенствованию системы подотчетности ВОЗ, и эта работа занимает важное место в реформе ВОЗ. И Независимый консультативный надзорный комитет экспертов, и внутренние и внешние ревизоры подчеркивали, что ВОЗ остро нуждается в укреплении культуры обеспечения соответствия и подотчетности путем внедрения эффективного механизма подотчетности. Это дало бы Организации возможность более оперативно реагировать на уязвимости и риски и вести поиск долгосрочных решений регулярно возникающих проблем.

3. Система подотчетности ВОЗ состоит из трех ключевых компонентов (см. Рисунок 1, ниже): системы подотчетности, системы управления рисками и системы внутреннего контроля. Повышение подотчетности и прозрачности входит в число общеорганизационных целей и задач, нашедших отражение в Двенадцатой общей программе работы ВОЗ (2014-2019 гг.) и программном бюджете.

¹ См. документ ЕВ136/3, раздел 3.3.

Рисунок 1. Система подотчетности ВОЗ



Пересмотренная система подотчетности ВОЗ

4. Пересмотр системы подотчетности Организации стал важным шагом к укреплению системы подотчетности ВОЗ. Подотчетность всегда была неотъемлемым элементом структуры ВОЗ, ее политики и процедур, но внедренная в 2006 г. система была пересмотрена с учетом изменений глобальных потребностей в области здравоохранения, продолжающейся реформы ВОЗ и необходимости укреплять подотчетность и транспарентность в ВОЗ.

5. Пересмотренная система закладывает базовую структуру подотчетности в Организации и определяет ее сущность. Она основывается на Уставе ВОЗ, ее правилах, положениях, политике и стратегиях и устанавливает ожидания в плане подотчетности для всех руководителей и сотрудников Организации. Система призвана поддерживать подход, ориентированный на результаты, в рамках которого делегирование ответственности и полномочий и подотчетность сосуществуют в децентрализованной среде на всех уровнях Организации. При пересмотре системы Секретариат проанализировал передовую практику других учреждений системы Организации Объединенных Наций, информация о которой содержится в опубликованном в 2011 г. докладе Объединенной инспекционной группы о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций¹. В настоящее время разрабатывается план комплексного внедрения системы подотчетности, при этом отдельные инструменты, такие как соглашение о подотчетности с помощниками Генерального директора, уже применяются.

¹ Документ LIU/REP/2011/5.

6. На Рисунке 2 изображены элементы и механизмы пересмотренной системы подотчетности¹.

Рисунок 2. Элементы и механизмы подотчетности в ВОЗ



Прогресс в разработке и внедрении системы управления рисками в ВОЗ

7. Работа по совершенствованию подхода Организации к управлению рисками продолжается. Как сообщалось Комитету на предыдущем заседании², продолжают предприниматься особые усилия для разработки и осуществления процедур и инструментов для выявления, оценки, отслеживания и реагирования на риски упорядоченным, системным и оперативным образом. Процесс управления рисками развивается в соответствии с планом: завершены этапы выявления и смягчения, продолжается этап проверки. После завершения этапа проверки стратегии смягчения рисков необходимо будет отразить в планах работы на предстоящий двухгодичный период.

¹ Подробное описание пересмотренной системы, в том числе руководящих принципов подотчетности в ВОЗ, размещено по ссылке: http://who.int/about/who_reform/managerial/accountability-framework.pdf (по состоянию на 1 мая 2015 г.).

² См. документ ЕВРВАС21/5.

8. Секретариат также завершает работу над системой управления рисками в ВОЗ и соответствующей политикой. Были должным образом учтены указания Внешнего ревизора, содержащиеся в докладе к Шестьдесят восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения¹; они будут учтены в дальнейшей работе по формированию надежного фундамента для управления рисками и создания в ВОЗ культуры полноценного учета рисков.

Прогресс во внедрении системы внутреннего контроля в ВОЗ

9. Близится к завершению работа над **инструментами управления для внутреннего контроля**, такими как руководство и контрольный перечень вопросов для сотрудников руководящего звена по проведению самооценки. В контексте концепции «трех линий обороны»² эти инструменты призваны обеспечить осведомленность руководителей (в рамках делегированных им полномочий) о применимой политике и процедурах, средствах контроля, за которые они отвечают, соответствующих требованиям в области мониторинга и отчетности, а также о назначении и применении системы внутреннего контроля. Контрольный перечень вопросов прошел экспериментальную проверку, и в 2015 г. начнется его внедрение в масштабе всей Организации. Краткий доклад, основанный на результатах применения контрольного перечня вопросов для самооценки, будет учитываться в процессе управления рисками и при подготовке отчета о внутреннем контроле. Работа над руководством завершена, все сотрудники могут ознакомиться с ним в системе eManual.

10. Продолжается обсуждение вопроса о признанной необходимости гармонизации структуры и распределения ответственности **подразделений по соблюдению требований**, которые были учреждены в ряде крупных бюро. Прорабатывается определение концепции соблюдения требований, которое станет ориентиром при формировании и функционировании таких подразделений в будущем, при этом планируется оставить некоторое место для маневра с учетом региональной специфики.

11. Начатый недавно проект **трансформации Глобальной системы управления** открывает возможности для дальнейшего укрепления механизмов контроля в рамках системы общеорганизационного планирования ресурсов ВОЗ. Ожидается, что помимо упрощения процессов, проект будет способствовать значительной автоматизации механизмов внутреннего контроля, тем самым снижая риски, присущие административно-финансовым операциям. Более того, проект позволит Секретариату более эффективно использовать имеющуюся в системе информацию за счет совершенствования отчетности и дальнейшей разработки информационных панелей, отображающих ключевые показатели эффективности для принятия решений руководством.

¹ Документ А68/41.

² Институт внутренних ревизоров. Документ с изложением позиции: The three lines of defense in effective risk management and control: is your organization positioned for success? Institute of Internal Auditors, 2013 (<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>, по состоянию на 5 мая 2015 г.).

12. Что касается **политики, стратегий и процедур** в ключевых областях деятельности, то рекомендации внутренней и внешней ревизии и внутренних оценок указывают на закупки и прямое финансовое сотрудничество как на области высокого риска, требующие рассмотрения и новых подходов. В пунктах 13-22 приводится информация о прогрессе, достигнутом в этих областях со времени проведения предыдущего заседания Комитета.

Закупки

13. В ВОЗ была разработана комплексная закупочная стратегия¹. Стратегия призвана интегрировать функцию закупок в общеорганизационные процессы планирования и разработки стратегий в контексте реформы ВОЗ. За счет реализации стратегии Секретариат также предполагает реализовать в области закупок улучшения, предложенные государствами-членами, донорами и внутренними и внешними ревизорами, включая усовершенствование механизмов внутреннего контроля.

14. Стратегия в первую очередь охватывает основные операции по закупке товаров и услуг. Она не касается тех операций, которые предусмотрены определением «закупок», но фактически относятся к компетенции других подразделений. К ним относятся такие финансовые вопросы, как прямое финансовое сотрудничество, управление субсидиями, внутренние услуги и подотчетные расходы, а также контракты для внештатных сотрудников, в том числе для индивидуальных консультантов, соглашения о выполнении работ и стипендии. Хотя эти процедуры не охвачены стратегией, работа по совершенствованию связанных с ними политики и механизмов контроля и обеспечения соблюдения требований продолжается.

15. Новая закупочная стратегия основана на тщательном анализе рисков и учитывает замечания государств-членов и доноров, рекомендации внутренней и внешней ревизии и результаты внутренней оценки, проведенной Секретариатом. Проведенный анализ говорит о том, что в настоящее время риски, связанные с закупками, можно отнести к трем категориям: политика закупок, соблюдение требований и надзор; затратоэффективность; оперативные возможности.

16. Учитывая анализ рисков, стратегия нацелена на снижение этих рисков путем выработки необходимых мер и создания систем для преодоления негативного влияния этих трех категорий риска в рамках закупочной функции. Определены три стратегических направления деятельности, в рамках которых будет проходить реализация политики, принципов и тактических мер.

17. Три **стратегических направления** закупочной стратегии ВОЗ:

I. *Совершенствование мер по смягчению рисков и соблюдению требований.* В рамках данного стратегического направления планируется вести работу по снижению связанных с закупками финансовых и репутационных рисков путем сокращения

¹ Документ с полным изложением стратегии размещен по адресу: http://www.who.int/about/resources_planning/WHO_Procurement_Strategy_April2015.pdf?ua=1

возможностей для мошенничества и неправомерных действий, сохраняя качество на должном уровне посредством модели снижения рисков. Будет обеспечено единообразие процедур всех крупных бюро и проведена частичная централизация инструментов контроля. Кроме того, мерам по соблюдению требований будет уделяться особое внимание в закупочных процессах, характеризующихся высоким уровнем риска, что позволит обеспечить должное разделение обязанностей, транспарентность и подотчетность.

II. *Повышение затратоэффективности.* Данное направление призвано обеспечить снижение расходов и должное управление рисками, связанными с поставками товаров и логистикой, за счет категоризации товаров. Это позволит ВОЗ группировать товары с одинаковыми характеристиками по ключевым критериям, таким как стоимость и риски, связанные с поставками. После проведения категоризации на основе таких групп товаров будут разработаны закупочные стратегии и тактики, призванные обеспечить оптимальность затрат и бесперебойность поставок в интересах Организации.

III. *Повышение качества оперативной деятельности.* В рамках данного стратегического направления планируется укрепить оперативный потенциал за счет разработки эффективной системы управления, гарантирующей своевременную поставку высококачественных товаров и услуг, и за счет укрепления потенциала в области закупок. Система управления состоит трех взаимосвязанных элементов: управления поставщиками, оптимизации цепочки поставок и обеспечения качества. В то же время фундамент закупочной функции будет укрепляться путем совершенствования структур, процессов и систем, а также профессиональной подготовки сотрудников, в том числе за счет систематического проведения обучения по вопросам закупок на всех уровнях Организации.

18. Первым этапом осуществления стратегии станет актуализация и разработка закупочной политики ВОЗ, на основе которой будут осуществляться три стратегических направления деятельности. Усовершенствованная нормативная база для закупочной политики будет учитывать существующие принципы экономичности, эффективной конкуренции на основе равных возможностей, транспарентности и подотчетности. В то же время она послужит укреплению приверженности ВОЗ экологической и социальной ответственности при осуществлении закупочной деятельности и откроет возможности для разработки отдельной политики экологически безопасных закупок, что отразит приверженность ВОЗ "зеленым" закупкам. Она также заложит основу для эффективного взаимодействия с поставщиками.

19. Для обеспечения согласованного осуществления политики и стратегии Секретариат создаст функцию закупочной политики и стратегии. Это даст возможность более четко определить сферы ответственности и подотчетности, назначить основного ответственного за соответствующие процессы. Таким образом, ВОЗ получит возможность проводить политику более легко и единообразно. Это также позволит более четко отделить функции формирования политики и стратегического анализа от функций фактического осуществления операций по закупкам.

20. На Рисунке 3 представлены текущие проблемы, связанные с закупкой товаров и услуг, а также объем работ и тактика осуществления деятельности по каждому из трех стратегических направлений. Обратите внимание, что все три направления взаимосвязаны, а устойчивых результатов можно добиться только при работе по всем трем. В целом ожидается, что благодаря мерам тактического характера по трем направлениям удастся сократить число случаев несоблюдения требований при осуществлении закупок и снизить риск мошенничества. Кроме того, более четкое определение ответственности за оптимальность затрат и соблюдение требований на центральном бюджетном уровне в сочетании с укреплением ресурсов в области закупок будут способствовать повышению эффективности закупочной деятельности ВОЗ.

Рисунок 3. Три стратегических направления закупочной стратегии

Политика		
	Стратегическое направление 1	Стратегическое направление 2
Упор на	Риски и соблюдение требований	Затратоэффективность
Охват	Закупка услуг	Закупка товаров
Проблемы	<ul style="list-style-type: none"> ○ Децентрализованная структура закупок ○ Эксперты по закупкам не участвуют ○ Неэффективное разделение обязанностей ○ Нехватка транспарентности и прозрачности ○ Размытая полочетность 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Пассивные закупки ○ Высокие административные и транспортные расходы ○ Неиспользование экономии за счет масштаба ○ Неэффективная конкуренция ○ Отсутствие планирования закупок ○ Ограниченные возможности закупок ○ Высокий риск перебоев поставок
Тактику	<ul style="list-style-type: none"> ○ Создание системы управления поставщиками ○ Раннее привлечение экспертов по закупкам ○ Электронная система тендеров ○ Разделение функций запроса и утверждения ○ Усовершенствование проверок соблюдения требований ○ Ограничение числа центров 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Стратегическое партнерство с производителями ○ Экспертный комитет ○ Планы закупок и форвардные закупки ○ Расширение базы поставщиков ○ Активное использование долгосрочных договоров ○ Сотрудничество с учреждениями ООН ○ Упрощенные процедуры и условия ○ Аутсорсинг и совместные закупки ○ Реверсивные аукционы
Стратегическое направление 3		
Качество оперативной деятельности		
Стратегическое направление 3 охватывает базовые элементы системы закупок, необходимые для эффективной работы по стратегическим направлениям 1 и 2. К таким базовым элементам относятся следующие: укрепление оперативного потенциала, эффективное управление поставщиками, оптимизация цепочки поставок, комплексный контроль качества и укрепление фундамента закупок.		

Прямое финансовое сотрудничество

21. В сфере прямого финансового сотрудничества Секретариат продолжил вносить улучшения, предложенные в его докладе Комитету на предыдущем заседании¹. Были реализованы улучшения политического характера, информация о которых отражена в системе eManual, доступной всему персоналу. Продолжается работа по предоставлению гарантий в связи с проектами, финансируемыми по линии прямого финансового сотрудничества, кроме того, на системном уровне совершенствуются рабочие процессы и загрузка отчетов о прямом финансовом сотрудничестве в Глобальную систему управления. Проводится дополнительное обучение по вопросам финансового управления, а в перечень вопросов по проведению самооценки в области внутреннего контроля включен раздел по прямому финансовому сотрудничеству, что позволит повысить осведомленность о ключевых вопросах политики и контроля.

22. В целом удалось достигнуть значительного прогресса в снижении числа отчетов о прямом финансовом сотрудничестве, представляемых с опозданием. По состоянию на 31 декабря 2014 г. в сравнении с 31 декабря 2013 г. число отчетов о прямом финансовом сотрудничестве, представляемых с опозданием, снизилось на 60%. Этот результат отражает как более внимательное отношение правительств к представлению отчетности по прямому финансовому сотрудничеству, так и согласованные усилия, предпринимаемые Секретариатом для соблюдения требований по отчетности. Новые шаблоны для прямого финансового сотрудничества также позволили повысить качество отчетности.

Подотчетность и условия труда

23. ВОЗ и все ее сотрудники несут ответственность за исполнение поручений, ресурсы и средства, предоставленные Организации ее государствами-членами. Ожидается, что все сотрудники ВОЗ соответствуют самым высоким стандартам поведения, профессионализма и эффективности в работе. ВОЗ развивает уважительную и этичную культуру, в которой нет места мошенничеству, введению в заблуждение, ложным заверениям и ненадлежащему поведению, включая вербальные оскорбления и физические нападения. Ежегодно публикуется информационная записка, в которой сотрудникам сообщают о действиях, предпринятых Генеральным директором, помощниками Генерального директора и директорами региональных бюро в связи с недавними случаями ненадлежащего поведения в ВОЗ.

24. Меры дисциплинарного воздействия применяются с учетом существа и серьезности каждого случая. При определении наказания принимаются во внимание какотягчающие, так и смягчающие обстоятельства, все факты и обстоятельства каждого случая. Соответственно, если выясняется, что бывший сотрудник ВОЗ причастен к случаю ненадлежащего поведения, такого сотрудника информируют о том, что в будущем Организация не примет его на работу и не будет пользоваться его услугами. В таких случаях в личное дело заносится соответствующая запись.

¹ Документ ЕВРВАС21/4.

25. В январе 2015 г. Исполнительный комитет на своей Сто тридцать шестой сессии принял резолюцию EB136.R13, в которой он, в частности, утвердил поправки к Правилу 1110.1 о персонале ВОЗ, предусматривающие расширение диапазона дисциплинарных мер. Это дает ВОЗ дополнительную гибкость в дисциплинарной работе с сотрудниками, виновными в ненадлежащем поведении. В случаях, не предусматривающих увольнение и понижение в должности, теперь Правила о персонале позволяют применить такие меры, как временное отстранение от должности (без сохранения содержания или с частичным сохранением содержания), понижение до трех ступеней в пределах разряда и штраф. Правило о персонале 1112 теперь позволяет ВОЗ взыскивать с сотрудника полностью или частично компенсацию за финансовый ущерб, понесенный Организацией в результате его ненадлежащего поведения.

26. С 1 марта 2014 г. по 31 марта 2015 г. ВОЗ провела шесть дисциплинарных разбирательств, в результате которых в шести случаях были применены дисциплинарные меры к сотрудникам как категории специалистов, так и общего обслуживания. Были применены следующие меры: увольнение с уведомлением за один месяц (четыре сотрудника), перевод на другую должность (один сотрудник) и выговор в письменном виде (один сотрудник).

ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

27. Организация уверенно движется вперед, но некоторые сложности сохраняются. Ключевые элементы системы подотчетности ВОЗ сформированы, но необходимо продолжать усилия, направленные на обеспечение взаимодополняющего и комплексного характера осуществления различных инициатив. Для достижения устойчивых результатов необходимы усилия как на стратегическом, так и на оперативном уровнях, а также соответствующее изменение рабочих процессов. Крайне важно будет более систематично внедрять политику, процедуры, передовую практику и извлеченные уроки в рамках всех подразделений и процессов.

28. Более того, поскольку подотчетность связана с организационной культурой, важно понимать, что должно пройти некоторое время между принятием решения о необходимых новых мерах, их реализацией и заметными результатами. Достижение полноценных результатов требует времени, но Секретариат полон решимости вносить устойчивые и долгосрочные улучшения.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

29. Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =