



**Всемирная  
организация здравоохранения**

**КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,  
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ**  
Четырнадцатое совещание  
Пункт 3.4 предварительной повестки дня

**ЕВРВАС14/3  
12 мая 2011 г.**

---

## **Доклад Независимого консультативного надзорного комитета экспертов**

Генеральный директор имеет честь настоящим передать Комитету Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам для рассмотрения на его четырнадцатом совещании доклад, представленный Председателем Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (см. Приложение).



## ПРИЛОЖЕНИЕ

**ДОКЛАД НЕЗАВИСИМОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО НАДЗОРНОГО  
КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ****СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

1. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов был учрежден Исполнительным комитетом в мае 2009 г. резолюцией EB125.R1 с кругом ведения (см. Дополнение к настоящему докладу) консультировать Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам и через него Исполнительный комитет по вопросам, относящимся к его полномочиям, которые включают:

- рассмотрение финансовых отчетов ВОЗ, финансовой отчетности и политики учета
- предоставление рекомендаций по вопросам внутренних контрольных механизмов и управления рисками
- рассмотрение эффективности функций внутренней и внешней ревизии организации и осуществление мониторинга выполнения аудиторских выводов и рекомендаций.

2. Членами Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, назначенными Исполнительным комитетом в январе 2010 г. согласно решению EB126(1), являются: г-жа Marion Cowden, г-н John Fox, г-н Graham Miller (Председатель), г-жа H el ene Ploix и г-н Veerathai Santiprabhob.

3. Настоящий доклад является вторым докладом Независимого консультативного надзорного комитета экспертов Комитету Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, и в нем кратко излагается прогресс, достигнутый в работе Комитета в начале 2011 года.

**СОВЕЩАНИЕ НЕЗАВИСИМОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО НАДЗОРНОГО  
КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ, 11-13 АПРЕЛЯ 2011 г.**

4. После первого ежегодного доклада Независимого консультативного надзорного комитета экспертов Комитету Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам в январе 2011 г.<sup>1</sup> Независимый консультативный надзорный комитет экспертов провел свое третье совещание с 11 по 13 апреля 2011 г. с повесткой дня, охватывающей все области полномочий Комитета, включая следующие: казначейство и управление движением денежных средств; составление бюджета и бюджетный контроль; управление внутренними рисками; вопросы внешней ревизии; вопросы подотчетности;

---

<sup>1</sup> Документ ЕВРВАС13/3.

Международные стандарты учета в государственном секторе; Глобальная система управления; проведенный по просьбе Комитета инструктаж о работе кластера ВОЗ, занимающегося ВИЧ/СПИДом, туберкулезом, малярией и забытыми тропическими болезнями; вопросы внутреннего контроля (включая внутреннюю ревизию, расследования и оценку); и реформы, предпринятые Генеральным директором. На этом же совещании Комитет вновь рассмотрел все вопросы, которые он определил в своем предыдущем докладе<sup>1</sup> как требующие постоянного внимания.

5. В соответствии с принципами надлежащей практики Комитет провел также закрытые заседания с представителем Внешнего ревизора и Директором Бюро служб внутреннего контроля.

6. Комитет запланировал провести свои два следующих совещания в 2011 г. на 21 и 22 июля и с 7 по 9 ноября 2011 года.

### **ПРОБЛЕМЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ НЕЗАВИСИМЫМ КОНСУЛЬТАТИВНЫМ НАДЗОРНЫМ КОМИТЕТОМ ЭКСПЕРТОВ**

7. На основе брифинга и дискуссий, проведенных во время нашего совещания в апреле 2011 г., наряду с нашей предыдущей работой по анализу информации, которую мы регулярно получаем об операциях ВОЗ (такой, как отчеты о внутренней и внешней ревизиях, состоянии расследований, финансовые отчеты ВОЗ и различные документы о составлении бюджета, политике, планировании и оценке) для каждой из рассматриваемых нами областей мы определили ключевые вопросы, требующие внимания Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, Исполнительного комитета и государств-членов и имеющие важное значение для будущей работы Независимого консультативного надзорного комитета экспертов.

### **Выборы нового Внешнего ревизора ВОЗ**

8. Шестидесят четвертая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения назначит нового Внешнего ревизора на период с 2012 года. Организация получила шесть предложений на эту должность и выбор между ними, в соответствии с правилами, является вопросом, решаемым членами ВОЗ. В отличие от комитетов по ревизии и контролю в некоторых других организациях, круг ведения Независимого консультативного надзорного комитета экспертов не предусматривает для него никакой официальной роли при оценке кандидатов на пост Внешнего ревизора. Однако надзор за процессом ревизии является одной из основных обязанностей Комитета, и его независимость, объективность и экспертный характер дают ему хорошие возможности, для того чтобы оказывать консультативную помощь государствам-членам в отношении этого профессионального технического назначения.

---

<sup>1</sup> Документ ЕВРВАС13/3.

9. Поэтому мы считаем для Комитета целесообразным, чтобы он предоставил Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполнительному комитету наши рекомендации в отношении соответствующих технических критериев и отдельных аспектов, которые государства-члены могут пожелать принять во внимание при рассмотрении различных кандидатур и принятии решения о выборе нового Внешнего ревизора Организации.

10. Государства-члены могут пожелать рассмотреть следующие факторы или критерии, которые, по нашему мнению, являются уместными при определении того, какой кандидат лучше всего подходит для выполнения функций внешнего ревизора в данный момент времени.

- Степень технической и профессиональной компетенции, которую отражают предложения кандидатов при сравнении одного с другим.
- Степень опыта кандидатов по проведению международного аудита и особенно аудита Организации Объединенных Наций, а также опыта проведения ревизии и применения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), учитывая, что первый год работы нового Внешнего ревизора совпадет с намерением ВОЗ впервые составить финансовые отчеты в соответствии с МСУГС. Применение МСУГС, наряду с другими нынешними явлениями, такими как осуществление Глобальной системы управления, представляет собой крупную инициативу по изменению, сопряженную с определенным риском; в таких усилиях обладающая надлежащим опытом аудиторская поддержка будет чрезвычайно полезной.
- ВОЗ является крупным учреждением Организации Объединенных Наций с глобальной сетью на местах, в которой надлежащий опыт по ревизии сходных или эквивалентных субъектов может быть признан желательным. Например, способность кандидатов обеспечить ревизионный персонал, особенно руководителя ревизии, имеющего соответствующий международный опыт и лингвистические навыки, может быть фактором, который, возможно, пожелают рассмотреть государства-члены.
- Важное значение может иметь реализм оценки кандидатами времени и усилий, которые им необходимо будет посвятить ВОЗ, в сочетании с относительной ценностью дифференциации предложений по стоимости на месяц ревизионной работы. Общая стоимость является не единственным фактором, и относительная ценность различных предложений также должна учитываться при решении вопроса о том, кто может сделать самую лучшую работу для Организации.

11. Без связи с отдельными кандидатурами, рассматриваемыми для назначения, мы отметили, что в настоящее время детальное соглашение об оказании услуг между Внешним ревизором и Организацией отсутствует, несмотря на решение о назначении, принятое Ассамблеей здравоохранения. Организация в настоящее время не использует

никакого формального процесса направления письма-соглашения или письма о взаимопонимании, чтобы четко разграничить относительные обязанности Внешнего ревизора и Организации/Генерального директора и определить другие соответствующие вопросы. Невзирая на положения о внешней ревизии, содержащиеся в Положениях о финансах и Финансовых правилах, использование письма-соглашения является распространенным и соответствует Международным аудиторским стандартам и хорошей профессиональной практике.

12. Поэтому мы *рекомендуем*, чтобы Генеральный директор предложила новому Внешнему ревизору представить письмо-соглашение для подписания обеими сторонами и подтверждения условий и характера этого назначения.

### **Инвестиции, поступления и управление денежными средствами**

13. Далее мы рассмотрели позицию ВОЗ в связи с казначейскими операциями и управлением денежными средствами и получили обновленную информацию о прогрессе, достигнутом после рассмотрения нами этого вопроса на нашем предыдущем совещании. ВОЗ продолжает оставаться относительно зависимой от единственной валюты - доллара США - для большей части своих поступлений, хотя расходы обычно происходят в гораздо большем диапазоне валют. Поэтому существует определенное несоответствие, создаваемое воздействием валюты, которая может создать крупный риск, учитывая значительные колебания обменных курсов в последнее время.

14. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов одобряет улучшения, внесенные Секретариатом в процедуры хеджирования валют. Тем не менее, ВОЗ в настоящее время проводит хеджирование валют на относительно небольшие дебиторские суммы и имеет тенденцию к хеджированию на сроки и условия платежа, которые подходят к ее бюджетному циклу. Кроме того, может возникнуть вопрос о стоимости хеджирования и потенциальных потерях при обмене валюты, если рынок обернется против позиции Организации, занятой при хеджировании. Комитет отмечает, что воздержаться от возможной прибыли от хеджирования может быть гораздо лучшим, чем пережить фактические потери, которых можно было бы избежать при надлежащем использовании хеджирования.

15. До тех пор пока основные поступления в Организацию будут производиться в долларах США, хотя большинство расходов и производится в других валютах, Организации придется сопротивляться валютному несоответствию. Эта проблема, вероятно, станет еще более острой в течение следующих нескольких лет, если ослабление доллара продолжится, а изменчивость валютного рынка еще более увеличится.

16. В этом контексте мы считаем, что ВОЗ могла бы получать выгоду от более гибкого управления воздействием валюты, не теряя из виду изменения и тенденции на рынке и осуществляя хеджирование на более короткий период. Мы считаем, что ВОЗ могла бы целесообразно проводить хеджирование своих плохо согласованных оперативных расходов на период в три-шесть месяцев.

17. Мы *предлагаем*, чтобы ВОЗ рассмотрела возможность (i) расширения своей нынешней деятельности по рассмотрению вопросов, связанных с валютами, и регулярного привлечения Консультативного комитета по инвестициям к управлению в области валют; и (ii) подготовки Организации к принятию некоторой степени потенциальных валютных потерь в качестве стоимости страхования от плохого согласования валют. (Даже эти меры, по мнению Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, не устранят базисную проблему несоответствия валют в относительно длительный двухлетний бюджетный цикл и, следовательно, связанные с ними валютные риски в более длительные периоды).

### **Финансовое планирование, составление бюджета и бюджетный контроль**

18. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов далее рассмотрел вопрос о том, как управляется и контролируется бюджет ВОЗ внутри на оперативном уровне с точки зрения конкретной перспективы того, что бюджетный процесс и соответствующие меры контроля должны давать гарантию общей подотчетности. Мы отметили, что на этом уровне существует ряд мер контроля, которые в обычном порядке не известны членскому составу ВОЗ, когда ему предлагается рассмотреть Проект программного бюджета. Поэтому, хотя и продолжает оставаться справедливым положение о том, что бюджет ВОЗ является действительно "стратегическим", это не означает, что существует недостаточная степень контроля на оперативном уровне, - неправильное представление, которое может лежать в основе жестких условий, налагаемых донорами для их взносов.

19. Учитывая существующий дисбаланс между обязательными и добровольными взносами, Комитет разделяет озабоченность, выраженную Секретариатом и многими донорами, а также государствами-членами по поводу все большего отсутствия гибкости в отношении значительной части получаемого в настоящее время Организацией финансирования. Это создает риск отклонения ВОЗ от ранее согласованных целей, если добровольные взносы начнут определять оперативную деятельность. Может также увеличиться риск того, что у ВОЗ не будет средств для выполнения своих обязанностей в тех областях, которые хуже поддерживаются добровольными средствами и необязательными взносами. Значение этого вопроса становится очевидным, если признать, что гибкость необходима при финансировании программ, а также административной поддержки, хотя Секретариат может полагаться только на обязательные взносы, составляющие приблизительно одну пятую ее общего бюджета.

20. По этим причинам Независимый консультативный надзорный комитет экспертов в целом поддерживает бюджетное направление, предложенное Генеральным директором в качестве части ее нынешней повестки дня для реформ, которое признает необходимость в улучшенных рамках управления на основе результатов с увеличением подотчетности на всех уровнях как необходимое сопровождение повышенной уверенности в финансировании и гибкости.

21. Комитет считает необходимым отказаться от составления бюджета главным образом для того, что ВОЗ уже делает, и двигаться в направлении концепции составления бюджета

для того, что ВОЗ необходимо будет сделать в будущем и что может быть довольно отличным во многих областях ее полномочий.

22. Растущая уверенность в финансировании, в которой сейчас нуждается Организация, может возникнуть не из надежд, возлагаемых на увеличение доли обязательных взносов в процентах к общему бюджету и не из проведения различия между "основным" и "дополнительным" бюджетами, а, скорее, в результате более эффективного разделения между более надежным и менее надежным финансированием. Начав с анализа того, какие обещания являются относительно надежными и какие средства, вероятно, будут регулярно в наличии, бюджет затем можно будет рассматривать в двух частях: одной финансируемой и предполагаемой части и одной непредвиденной части, требующей подтверждения финансирования. Принятие этого подхода, разумеется, потребует установления критериев или принципов для определения того, какие виды деятельности/программы будут финансироваться из различных частей бюджета.

23. С точки зрения финансового контроля Комитет считает, что нынешние контрольные связи между финансовыми сотрудниками в регионах, странах и программах, с одной стороны, и Департаментом финансов, с другой, необходимо лучше определить для обеспечения улучшенных и более эффективных корпоративных рамок финансового контроля. В то же время Департаменту финансов необходимо принимать большее участие в решении общих проблем соблюдения финансовых правил на страновом, региональном и программном уровнях в партнерстве с соответствующим линейным руководством.

24. В этом отношении мы *поддерживаем* рекомендацию Внешнего ревизора о пересмотре полномочий Контролера для установления более влиятельных связей штаб-квартиры с финансовыми сотрудниками на региональном, страновом и программном уровнях.

### **Управление внутренними рисками**

25. Деятельность ВОЗ по управлению внутренними рисками в значительной степени находится на начальной стадии и ограничивается экспериментальными мероприятиями, применимыми только к Кластеру общего управления. Поэтому она является исключительно ограниченной корпоративным руководством и оперативными условиями, которые сами по себе представляют один из рисков, с которыми сталкивается Организация. Несмотря на то, что риски определены и зарегистрированы, а соответствующие обязанности по их ослаблению предписаны в областях руководства и финансов в центре, это пока еще не является справедливым для стратегического уровня и всей Организации или же для большинства технических операций ВОЗ. Таким образом, стратегические риски ВОЗ пока еще не выявляются и не преодолеваются корпоративным образом.

26. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов признает, что выявление и ослабление рисков уже осуществляется в технических областях ВОЗ (например, в отношении лекарственно устойчивого туберкулеза или устойчивости к противомикробным препаратам). Однако эта деятельность не связана со стратегическими



рисками, так как они еще не определены; она недостаточно координируется с управлением рисками на других уровнях Организации; она не является однородной в отношении технических критериев. В этой связи было бы целесообразным, чтобы Генеральный директор с помощью Бюро служб внутреннего контроля организовала инструктивные семинары на тему управления рисками, особенно для руководителей старшего уровня, чтобы сформировать в Секретариате общее понимание того, как применять концепцию управления рисками. Кроме того, весь процесс управления внутренними рисками мог бы получить преимущества от участия Бюро служб внутреннего контроля в совещаниях по обзору, так как внутренние ревизоры хорошо знакомы с техническими деталями оценки структурированных рисков и управления такими рисками.

27. Поэтому мы *рекомендуем* с минимальной задержкой распространить деятельность по управлению рисками на стратегический и корпоративный уровень. И наконец, мы хотели бы *подчеркнуть*, что информация о процессе выявления рисков, который, безусловно, определяется и управляется Генеральным директором, должна передаваться членам ВОЗ и основным заинтересованным участникам, в частности руководящим органам, с тем чтобы последние могли ознакомиться с ними и тем самым приходиться к консенсусу в отношении основных рисков, стоящих перед Организацией, который единственный может гарантировать необходимую стабильность в осуществлении управления внутренними рисками.

### **Внешняя ревизия**

28. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов рассмотрел результаты работы Внешнего ревизора и принял к сведению промежуточный отчет Внешнего ревизора для Шестидесят четвертой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения<sup>1</sup>. Кроме того, Комитет прокомментировал проект плана работы Внешнего ревизора на период с июня 2011 г. до мая 2012 года. Мы планируем далее рассмотреть способ, с помощью которого риски, выявленные Внешним ревизором, учитываются в последующей ревизионной работе; и изучить также адекватность охвата ревизией ключевых областей риска. Мы продолжим изучать эти вопросы в будущих докладах.

29. Мы *отметили*, что более сильная система для управления слежением за выполнением рекомендаций была бы желательной и повысила бы как подотчетность, так и воздействие. Это потребовало бы добавления времени и дополнительных условий для должностных лиц (на исполнительском уровне), отвечающих за выполнение рекомендаций.

### **Финансовая отчетность и переход к МСУГС**

30. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов считает, что принятие МСУГС ВОЗ и другими организациями системы Организации Объединенных Наций и, в частности, улучшение подотчетности, которое становится возможным благодаря улучшению финансовой отчетности, дает широкие возможности для создания улучшенных

---

<sup>1</sup> Документ А64/30.

рамок внутреннего контроля, которые все еще необходимо создать в ВОЗ более формальным образом.

31. Хотя полное принятие МСУГС ВОЗ было отложено отчасти в связи с задачами по полному внедрению Глобальной системы управления, Организация в настоящее время ставит задачу обеспечить соответствие МСУГС начиная с 2012 года. Это останется серьезной задачей, если усилия на всех уровнях Организации, и особенно на региональном и страновом уровнях, не будут энергично и активно контролироваться. Такие крупные инициативы, связанные с изменениями, обычно требуют изменения организационной культуры. Необходимо провести подходящие мероприятия в отношении внутреннего управления, в том числе обучение держателей бюджетных средств и других сотрудников для обеспечения надлежащего признания и соответствующих задач по обоснованию финансовых данных; необходимо встроить новые или пересмотренные системы и процессы и обучить не связанных с финансами сотрудников политике учета и концепциям учета нарастающим итогом; и необходимо перестроить процессы и информационные потоки, включая финансовые процедуры.

32. Комитет отметил, что в ВОЗ, в отличие от других учреждений Организации Объединенных Наций, с которыми его члены хорошо знакомы, переход к МСУГС не является программно-управляемым с помощью отдельной группы по МСУГС, но в значительной степени полагается на усилия ее регулярного линейного руководства в области финансов и отчетности при некоторой поддержке остальных, в частности, директоров по административным и финансовым вопросам в регионах. Связанная с МСУГС работа является дополнительной к обычным обязанностям этих должностных лиц.

33. Несмотря на то, что этот способ работы имеет некоторые преимущества, например предоставляя в некоторых случаях более легкий способ выполнения решений, связанных с МСУГС, Комитет (так же как и Внешний ревизор) выражает некоторую обеспокоенность по поводу риска того, что Организация не сможет успешно завершить работу к поставленному в качестве цели 2012 году и не обеспечит благоприятное заключение ревизии, учитывая относительно ограниченные кадровые ресурсы и финансирование, имеющиеся в ВОЗ для реализации МСУГС.

34. В этом контексте мы *считаем*, что ВОЗ могла бы получить преимущества от активизации своих коммуникационных усилий, касающихся принятия МСУГС, в отношении ее членского состава и также доноров, с тем чтобы получить от них, помимо формального одобрения, активную поддержку и уточнить соответствующие расходы и риски.

35. Комитет также рассмотрел вопрос о том, как приспособить МСУГС к подотчетности и представлению отчетов.

36. Мы *считаем*, что в этом отношении будет полезной ежегодная финансовая отчетность по бюджету, требуемая МСУГС, и создание нового Отчета о внутреннем контроле для представления вместе с внутренними финансовыми отчетами (с

сопровождающими его вспомогательными процедурами и подтверждением на различных уровнях структуры управления).

### **Внутренний контроль**

37. Обзор эффективности деятельности функции внутренней ревизии является важным элементом обязанностей и круга ведения Независимого консультативного надзорного комитета экспертов. Комитет регулярно получает и рассматривает доклады и материалы Бюро служб внутреннего контроля.

38. Комитет отмечает усилия нынешнего руководства Бюро служб внутреннего контроля по содействию в выявлении и ослаблении оперативных рисков ВОЗ с помощью сочетания ревизий соблюдения нормативов, результатов деятельности и комплексных ревизий. Мы намерены продолжить на регулярной основе обсуждение с Бюро применения критериев оценки рисков и подход и соотношение по охвату между ревизиями соблюдения нормативов и результатов деятельности.

39. Что касается оценки программ, то Комитет отдает себе отчет в необходимости официальной политики в области оценки и приветствует недавно предпринятые усилия по разработке проекта политики, с которым был ознакомлен Комитет. Несмотря на то, что из-за ограниченности ресурсов само Бюро служб внутреннего контроля не имеет возможности уделять всемерное внимание всем областям, требующим оценки, мы считаем, что эта политика должна охватывать все части Организации, в том числе размещенные на ее базе партнерства и программы с особой структурой управления. Кроме того, она должна исходить от высшего эшелона и быть обнародована Генеральным директором.

40. Несмотря на усилия, предпринимаемые Канцелярией Генерального директора по защите ресурсов для Бюро служб внутреннего контроля, Внешний ревизор отметил в своем докладе, что нынешние ресурсы не соответствуют обязанностям этого Бюро или потребностям Организации в области обеспечения гарантий и даже ограниченный штат Бюро в настоящее время не полностью укомплектован. Поэтому Внешний ревизор заключает, что для достижения адекватного охвата внутренним контролем необходимы дополнительные ресурсы. Директором Бюро служб внутреннего контроля предпринимается ряд инициатив с целью расширения охвата ревизий и отчетов в кратком формате в связи с ревизиями соблюдения нормативов, осуществимость которых и возможности для осуществления которых могли бы возрасти с внедрением Глобальной системы управления. Мы продолжим с Бюро служб внутреннего контроля обсуждение того, как можно управлять их охватом для достижения наиболее оптимального эффекта.

41. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов также разделяет мнение о том, что при нынешнем уровне ресурсов охват на местах у отделений Бюро служб внутреннего контроля ВОЗ недостаточно широк, и мы продолжим осуществлять мониторинг ситуации и мер, принимаемых с целью устранения пробела в удовлетворении потребностей. Мы разделяем мнение Бюро относительно его надлежащей роли в управлении рисками предприятия, которая должна заключаться в активном участии в анализе выявления рисков и в определении планов их снижения; и в использовании

возможности, предоставляемой ревизорскими миссиями, чтобы оценить правильность понимания управления рисками предприятия и реагирования на них, начиная с уровня формулирования политики и руководящего звена и кончая линейными руководителями.

42. В отношении расследований Бюро служб внутреннего контроля, особенно по жалобам персонала на преследования, Комитет усматривает наличие потенциального риска того, что эта часть нагрузки Бюро может возрасти, что потребует увеличения ресурсов, которое следует как можно раньше признать и начать планировать. Тем не менее, Комитет приветствовал полученную информацию о том, что Бюро располагает по крайней мере ограниченными средствами для получения внешней помощи, когда в этом возникает необходимость.

43. Мы удостоверились в том, что директор Бюро служб внутреннего контроля располагает надлежащим и неограниченным доступом к Канцелярии Генерального директора и к Генеральному директору; и что в соответствующих случаях для Канцелярии Генерального директора проводятся неофициальные брифинги по вопросам внутреннего контроля.

44. По вопросу представления отчетности по ходу осуществления рекомендаций ревизий нами были представлены некоторые руководящие указания относительно совершенствования мониторинга, и мы продолжим такую деятельность в тесном взаимодействии с руководством. В этой связи Независимый консультативный надзорный комитет экспертов усматривает наличие возможности для повышения эффективности различных индивидуальных докладов по надзору, которые направляют руководящим органам Бюро служб внутреннего контроля, внешний ревизор, Бюро контролера и Объединенная инспекционная группа ООН. Мы продолжим рассмотрение этих вопросов на будущих совещаниях.

#### **Глобальная система управления и сопутствующие вопросы информационной и коммуникационной технологии**

45. Независимому консультативному надзорному комитету экспертов была представлена обновленная информация о достигнутом прогрессе, особенно в связи с вводом Глобальной системы управления в Африканском регионе, и мы обсудили проблемы более стратегического характера, которые влечет эта Система для управления в ВОЗ информационной и коммуникационной технологиями.

46. Фундаментальная проблема заключается в том, что хотя Глобальная система управления, как и любая система планирования ресурсами предприятия, построена вокруг сквозных бизнес-процессов, нынешними "ответственными за бизнес-процессы" являются директора организационных единиц, наиболее приближенных к соответствующим бизнес-процессам. "Сквозные процессы" Глобальной системы управления часто выходят за существующие организационные рамки. В связи с недостаточной увязкой между бизнес-процессами и существующими организационными единицами организационные "структуры", отвечающие за конкретные функции, обычно имеют приоритет перед сквозными аспектами потоков операций в системе, что может повлечь неэффективность

бизнес-процессов и проблемы с контролем на корпоративном уровне. Необходимо рассмотреть возможность структурных изменений применительно к управлению этими сквозными процессами, чтобы лучше согласовывать процессы управления с Системой, особенно повысить эффективность средств контроля.

47. Еще более важный и потенциально рискованный для Организации аспект развития Глобальной системы управления связан с тем, что ВОЗ приняла решение адаптировать в высокой степени базовые функциональные возможности "Оракла". Потратив несколько лет на развертывание в полном объеме этой глубоко адаптированной системы, ВОЗ столкнулась сегодня с неизбежной проблемой того, что к 2013 году фирма "Оракл" прекратит поддерживать нынешнюю версию базового продукта, а обновить систему в ее нынешней конфигурации будет сложно и очень дорого. Если только не появится возможность перейти на новую версию "Оракла", то Глобальная система управления рискует стать индивидуализированной системой, не гарантированной более ее первоначальным поставщиком, со всеми сопутствующими проблемами и издержками.

48. Поддержание точности и непрерывного обновления отчетности ВОЗ может стать особой проблемой в связи с предстоящим переходом на Международные стандарты учета в государственном секторе с их обширными требованиями в отношении категоризации и каталогизации инвентарного имущества и основных фондов. Система управления отчетностью в рамках Глобальной системы управления, подвергнутая недавно ревизии, по-прежнему вызывает проблемы, поскольку вопросы форматов доступа и обновления не были решены удовлетворительным образом. В отношении существующей связи между персоналом и финансовыми данными также сохраняются некоторые проблемы.

49. Поэтому мы разделяем оценку Департамента информационной технологии и телекоммуникаций ВОЗ, указывающую на важность воздержаться от дальнейшего адаптирования или усиления в условиях стабилизации Системы в ближайшем будущем и на необходимость сократить в максимально возможной степени уровень адаптирования, чтобы облегчить со временем возможность перехода на обновленную платформу системы "Оракл" следующего поколения (или использование альтернативного решения) без чрезмерных затрат.

50. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов также отметил, что в нынешний Комитет ответственных за бизнес-процессы Глобальной системы управления не входят более представители технических программ, которые, как предполагалось, являются крупными пользователями Системой. Таким образом, их опыт и вклад в обсуждение не получают отражения на уровне Комитета ответственных за бизнес-процессы. После внедрения Глобальной системы управления в Африканском регионе в более широком проектном управлении ею с участием конечных пользователей сменился акцент, и ее оптимизация была возложена на подразделение информационных технологий.

51. Учитывая, что указанные вопросы сохранят свою значимость, мы задаемся вопросом о том, не выиграла ли бы Глобальная система управления от применения подхода проектного управления с участием всех затрагиваемых сторон, которые безопасно

направляли бы ее на различных этапах переходного периода; а также о том, не будут ли полезны для решения системных вопросов в целом и для управления и обеспечения подотчетности более активные обсуждения в рамках Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполнительного комитета. Хотя на Департамент информационных технологий и телекоммуникаций и возложены обеспечение хостинга Системы, ее подключаемости к различным организационным точкам, функционирования, а также профессиональное техническое управление изменениями и обновлениями, вносимыми в продукты, этот департамент не является владельцем Глобальной системы управления. Это является ответственностью всей Организации, которую в настоящее время представляет Комитет ответственных за бизнес-процессы. Мы предлагаем рассмотреть возможность пересмотра структуры управления для обеспечения дальнейшего развития Глобальной системы управления.

52. По соображениям обеспечения эффективности мы *рекомендуем* ВОЗ рассмотреть возможность включения в повестку дня реформы проект по пересмотру и фокусировке ее процессов и процедур внутреннего контроля применительно к критически важным вопросам, чтобы повысить прозрачность и гармонизировать бизнес-процессы, предусмотренные Глобальной системой управления, в рамках все еще необходимого на наш взгляд усиления подотчетности в структурах и в практике. Это могло бы иметь важное значение для предстоящего обновления Системы, а также реформы Организации в среднесрочной перспективе.

#### **Брифинг по работе кластера, занимающегося ВИЧ/СПИДом, туберкулезом, малярией и забытыми тропическими болезнями**

53. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов выразил пожелание охватить своими функциями программные и оперативные направления, чтобы лучше понять роль и оперативную деятельность Организации. Это был первый брифинг, проведенный для Комитета техническими кластерами ВОЗ. Мы нашли его очень полезным, поскольку он четко сфокусировал внимание на затруднениях, возникающих в повседневной деятельности ВОЗ в связи с зависимостью от добровольных взносов. Было отмечено, что дополнительные вспомогательные расходы на программы за счет добровольных взносов не приносят сегодня пользы техническим программам, отвечающим за исполнение соответствующих проектов, а используются лишь для финансирования общих услуг в поддержку управления.

54. Другие вопросы, высвеченные работой кластера, касаются нынешней структуры управления ВОЗ, в частности связи между регулярными техническими программами ВОЗ и функционирующими на ее базе партнерствами и различных подходов к ним; как нас информировали, партнерства иногда выступают за установление для себя особого режима в административных правилах и положениях и системах обеспечения подотчетности Организации, действие которых, в принципе, должно распространяться в равной степени на всех управляемых ею субъектов. Мы также обратили внимание на затраты времени и усилий со стороны высшего руководства на обслуживание этих партнерств.

55. Еще один комплекс вопросов, на которые было обращено внимание в ходе этого брифинга, связан с порядком оценки и управления в кластере стратегическими рисками ВОЗ и тем, как вовлечь регионы в процесс управления рисками. В отсутствие систематических механизмов управления рисками в масштабах предприятия, интегрированных в бизнес-процессы Организации, эта функцию в настоящее время осуществляется программным кластером "на самодостаточной основе", а не в качестве корпоративной деятельности (см. выше наши замечания относительно осуществления управления рисками предприятия).

### **Повестка дня Генерального директора в области реформы ВОЗ**

56. Для Независимого консультативного надзорного комитета экспертов был организован продолжительный брифинг по этому пункту основными действующими лицами Секретариата, и мы в целом приветствуем мощный акцент на необходимость улучшить ориентированное на результаты управление и подотчетность, которые лежат в основе индивидуальных предлагаемых шагов.

57. По мнению Комитета, ВОЗ подвергается в настоящее время риску возникновения неоправданных затруднений, вызванных "элементами разрозненности" в ее общей структуре, будь то недостаточно интегрированные партнерства на базе ВОЗ, технические программы, фактически получившие со временем особые права и привилегии, или некоторые из ее региональных операций. Это ставит проблему эффективности подотчетности в структуре внутреннего управления ВОЗ, которая все в большей степени требует решения.

58. На характер рисков для эффективной подотчетности, с которыми сталкивается Организация, указывают некоторые недавние внешние оценки, произведенные различными группами доноров, хотя они и не имеют непосредственного отношения к текущему процессу реформы в ВОЗ, начатому независимо от какой-либо конкретной внешней оценки ВОЗ, а их конкретные цели и методики не всегда соответствуют собственным конкретным потребностям ВОЗ.

59. Это, в частности, относится к двум недавним многосторонним обзорам внешней помощи: обзору, проведенному в феврале 2011 г. Департаментом международного развития (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), и докладу по ВОЗ, подготовленному в конце 2010 г. важной группой доноров в лице Сети по оценке результатов деятельности многосторонних организаций, с которыми Комитет ознакомился. Каковыми бы ни были достоинства выводов, содержащихся в этих докладах, восприятие доноров всегда является важным фактором для организации, преимущественно финансируемой за счет добровольных взносов, и от таких докладов могут исходить риски, требующие ответных мер, особенно если создается впечатление того, что высказанная в них обеспокоенность не вызывает достаточной ответной реакции.

60. В обзоре, подготовленном Департаментом международного развития, в частности, указывается на ясные полномочия и активное лидерство ВОЗ в кластере обеспечения здоровья в гуманитарных ситуациях, однако отмечается все еще недостаточно ясный

механизм функционирования цепочки результатов и ее более изменчивая способность обеспечивать стратегические результаты на страновом уровне. В докладе также отмечается громоздкая структура управления ВОЗ, которая ограничивает влияние на регионы, и необходимость на самом деле улучшить подотчетность и раскрытие информации. Оценка Сети по оценке результатов деятельности многосторонних организаций содержит замечание о том, что сфокусированность Организации на результатах еще не пронизывает институциональную культуру, что затрудняет возможность определить логическую цепочку результатов и разработать ясные, актуальные и конкретные показатели.

61. В этом контексте встает вопрос о том, не следует ли ВОЗ в духе ее повестки дня в области реформы лучше сформулировать свою роль в соответствии с ее уникальными полномочиями в нормативных областях установления стандартов и координации общественного здравоохранения. Представляется, что нынешняя функция ВОЗ в области коммуникаций, распыленная между техническими программами и партнерствами, нуждается в определенной рецентрализации в целях установления более корпоративного подхода к коммуникациям.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ ПО ВНУТРЕННЕМУ КОНТРОЛЮ И ПОДОТЧЕТНОСТИ**

62. Исходя из нашего обзора на сегодняшний день, мы полагаем, что ВОЗ предстоит добиться прогресса (i) в рамках ее новых систем и условий представления отчетности, сформулировав достаточно ясные и полностью интегрированные основы внутреннего контроля, которые будут включать определение необходимых ключевых средств контроля (основных процессов, которые должны осуществляться правильно и подвергаться контролю, чтобы обеспечить соблюдение установленных норм в масштабах Организации); (ii) в отношении эффективных стандартных оперативных процедур для обеспечения этого и (iii) в деле установления корпоративной иерархии обязанностей в области осуществления контроля. Мы считаем, что это является одним из наиболее серьезных аспектов, которым следует заняться Организации, и подготовили ряд предложений на этот счет. Может быть также полезно создать рабочую группу для выработки этих основ при участии Бюро контролера, Бюро служб внутреннего контроля и Внешнего ревизора. Мы будем рады представить при необходимости дальнейшие рекомендации.

63. Обеспечение подотчетности требует ясного определения и понимания роли и приоритетов ВОЗ. Подотчетность должна подкрепляться ответственностью на уровне как руководящих органов, так внутреннего управления. Кроме того, для обеспечения эффективной подотчетности Организации следует определить эффективные меры и показатели на оперативном уровне, выходящие за рамки простого мониторинга расходов в сопоставлении с бюджетом. В этом отношении могут быть полезны ежегодное планирование работы и представление отчетности.

**Г-н Graham Miller, Председатель**

**Marion Cowden, John Fox, Hélène Ploix, Veerathai Santiprabhob**



Дополнение

**НЕЗАВИСИМЫЙ КОНСУЛЬТАТИВНЫЙ НАДЗОРНЫЙ КОМИТЕТ  
ЭКСПЕРТОВ**

**КРУГ ВЕДЕНИЯ<sup>1</sup>**

**НАЗНАЧЕНИЕ КОМИТЕТА**

1. В качестве независимого консультативного комитета, созданного Исполнительным комитетом ВОЗ и подотчетного Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам, Независимый консультативный надзорный комитет экспертов призван консультировать Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам и, через него, Исполнительный комитет, по вопросам исполнения ими своих надзорных консультативных обязанностей, а также, при наличии просьбы, консультировать Генерального директора по вопросам в пределах своего мандата.

**ФУНКЦИИ**

2. Функции Комитета состоят в том, чтобы:

- (a) рассматривать финансовые отчеты ВОЗ и существенные вопросы политики финансовой отчетности; в том числе представлять рекомендации по оперативным последствиям очевидных проблем и тенденций;
- (b) представлять рекомендации по вопросам адекватности внутренних контрольных механизмов Организации и систем управления рисками, а также рассматривать оценку руководством рисков в Организации и всеобъемлемости существующей процедуры управления риском; ее текущих процессов управления рисками;
- (c) осуществлять обмен информацией с органами внутреннего и внешнего аудита и проводить обзор их эффективности, а также осуществлять мониторинг своевременного, эффективного и надлежащего осуществления заключений и рекомендаций всех аудиторских проверок;
- (d) представлять рекомендации относительно уместности и эффективности норм бухгалтерского учета и методов раскрытия информации и оценивать изменения этих норм и сопутствующие им риски;
- (e) представлять, при наличии просьбы, рекомендации Генеральному директору по вопросам, предусмотренным в пунктах (a)-(d), выше;

---

<sup>1</sup> См. документы EB125/2009/REC/1, резолюция EB125.R1, Приложение, и EB126/25.

(f) составлять ежегодный отчет о своей работе, выводах, рекомендациях и, при необходимости, промежуточные отчеты для представления Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам от имени Председателя Независимого консультативного надзорного комитета экспертов.

## СОСТАВ

3. Состав и квалификация членов Комитета устанавливаются следующим образом.

(a) Комитет состоит из пяти человек, известных своей добросовестностью и объективностью, обладающих подтвержденным опытом работы в высшем звене в тех областях, которые предусмотрены настоящим кругом ведения.

(b) После проведения консультаций с государствами-членами Генеральный директор предлагает Исполнительному комитету кандидатов в члены Комитета. Члены Комитета назначаются Исполнительным комитетом. Никакие два члена Комитета не могут быть гражданами одного и того же государства.

(c) Члены Комитета предоставляют свои услуги бесплатно.

(d) Члены Комитета должны быть независимыми. Они действуют в личном качестве, и их не могут представлять замещающие их присутствующие. Они не запрашивают и не принимают инструкций относительно их деятельности в Комитете ни от какого правительства или иного органа вне или внутри ВОЗ. Все члены Комитета должны будут подписать декларацию об интересах и соглашение о сохранении конфиденциальности в соответствии с практикой ВОЗ в этом отношении.

(e) Члены Комитета коллективно обладают необходимой профессиональной финансовой, управленческой и организационной квалификацией и недавним опытом работы на старших должностях в сфере бухгалтерского учета, аудита, управления рисками, внутреннего контроля, представления финансовой отчетности и по другим соответствующим и административным вопросам.

(f) Члены Комитета обладают пониманием и, по возможности, соответствующим опытом в области инспектирования, процедур проведения расследований, мониторинга и оценки.

(g) Членам Комитета следует иметь или без промедления приобрести хорошее понимание задач, структуры управления и подотчетности ВОЗ, соответствующих положений и правил, а также ее организационной культуры и средств и методов контроля.

(h) В составе Комитета должны быть сбалансировано представлены члены с опытом работы в государственном и частном секторах.

- (i) По крайней мере, один член Комитета избирается на основе его или ее квалификации и опыта в качестве высокопоставленного специалиста по надзору или высокопоставленного финансового руководителя системы Организации Объединенных Наций или другой международной организации.
- (j) В процессе отбора должное внимание уделяется географической представленности и гендерному равновесию. Для того чтобы сохранить наиболее справедливую географическую представленность, следует, по возможности, обеспечить ротацию членского состава между регионами ВОЗ.

### **СРОК ПОЛНОМОЧИЙ**

4. Срок полномочий составляет четыре года и не возобновляется за тем исключением, что срок полномочий двух членов из числа первоначальных членов составляет два года и может быть возобновлен только один раз на четыре года. Председатель Комитета избирается членами Комитета. Срок его или ее полномочий составляет два года.

### **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РАСПОРЯДОК**

5. Применяется нижеследующий распорядок:

- (a) Члены Комитета, не проживающие в кантоне Женева или соседней Франции, имеют право на возмещение путевых расходов в соответствии с процедурами ВОЗ, касающимися членов Исполнительного комитета.
- (b) Комитет созывается по меньшей мере два раза в год.
- (c) Кворум на заседаниях Комитета составляют три человека.
- (d) За исключением предусмотренного в круге ведения, Комитет, с соответствующими изменениями, руководствуется правилами процедуры Исполнительного комитета в отношении порядка работы и принятия решений. Комитет может предлагать поправки к своему кругу ведения на рассмотрение Исполнительного комитета через Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам.
- (e) При необходимости, Комитет в любое время может принять решение обратиться за рекомендациями к независимому консультанту или внешним экспертам и имеет полный доступ ко всем файлам и архивам ВОЗ с соблюдением конфиденциальности.
- (f) Секретариат ВОЗ обеспечивает Комитету услуги секретариата.

= = =