



**Всемирная  
организация здравоохранения**

**КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,  
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ**  
Тринадцатое совещание  
Пункт 4.1 предварительной повестки дня

**ЕВРВАС13/3**  
29 декабря 2010 г.

---

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

Генеральный директор имеет честь препроводить настоящим Комитету Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам для рассмотрения на его тринадцатом совещании доклад, представленный Председателем Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (в Приложении).



## ПРИЛОЖЕНИЕ

**ДОКЛАД НЕЗАВИСИМОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО  
НАДЗОРНОГО КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ****ИСТОРИЯ ВОПРОСА**

1. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов был учрежден Исполнительным комитетом в мае 2009 г. на основании резолюции EB125.R1, круг ведения которого (см. Приложение к настоящему докладу) предусматривает консультирование Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам и, через него, Исполнительный комитет, по вопросам, предусмотренным его мандатом, который включает:

- анализ финансовых отчетов, системы финансовой отчетности и принципов бухгалтерского учета ВОЗ
- разработку рекомендаций по внутренним механизмам контроля и управлению с учетом рисков
- анализ эффективности функций внутреннего и внешнего аудита Организации и мониторинг выполнения выводов и рекомендаций аудита.

2. В состав членов Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, назначенных Исполнительным комитетом в январе 2010 г. на основании решения EB126(1), входят следующие лица: г-жа Marion Cowden, г-н John Fox, г-н Grahman Miller (Председатель), г-жа H el ene Ploix и г-н Veerathai Santiprabhob.

3. Настоящий доклад является первым годовым докладом Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, в котором кратко излагается работа Комитета за 2010 г. - первый год его существования.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 2010 г.**

4. После назначения членов Независимого консультативного надзорного комитета экспертов Исполнительным комитетом в январе 2010 г. Секретариат организовал первое двухдневное ознакомительное совещание в Женеве 20 и 21 апреля 2010 г., о чем Секретариат известил в устном порядке Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам на его двенадцатом совещании в мае 2010 г., а впоследствии Комитет довел эту информацию до сведения Исполнительного комитета на его Сто двадцать седьмой сессии<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Документ EB127/2, пункты 7-9.

5. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов провел свое второе совещание 22-23 ноября 2010 г., на котором Комитет смог получить более полное представление о деятельности ВОЗ и продолжить начатую им работу по ознакомлению со всеми основными направлениями его мандата. Хотя мы полагаем, что наши совещания в 2010 г. принесли определенные результаты, мы все же не считаем, что двух совещаний будет вполне достаточно для обеспечения того уровня надзора, который предусмотрен мандатом Комитета. В этой связи мы намерены проводить три совещания в год в соответствии с нашим действующим кругом ведения.

6. Помимо непосредственных контактов с руководителями высшего звена и сотрудниками внутреннего и внешнего аудита в ходе этих совещаний, мы просили предоставлять нам на постоянной основе информацию об изменениях и прогрессе во всех областях, предусмотренных нашим мандатом, включая результаты внутренней и внешней ревизии и самые разнообразные доклады по финансовым вопросам, бюджету, информационной технологии, управлению с учетом рисков и по другим соответствующим административным и/или управленческим вопросам. Мы обсудили с Секретариатом круг вопросов и процесс анализа Независимым консультативным надзорным комитетом экспертов тех документов, которые относятся к его мандату, до их представления на рассмотрение Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам и Исполнительному комитету, с тем чтобы обеспечить Комитет надлежащей информацией, которая позволяла бы высказывать рекомендации и мнения в адрес руководящих органов ВОЗ. Мы также просили Секретариат разместить данные о роли, круге ведения и членском составе Независимого консультативного надзорного комитета экспертов и его доклады Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам на веб-сайте ВОЗ в целях информирования и привлечения внимания заинтересованных сторон к механизмам руководства и отчетности Организации.

7. Мы начали нашу постоянную работу по надзору за изменениями и прогрессом в ключевых системных областях, таких как: управление наличностью, кассовыми операциями и инвестициями; финансовая отчетность и переход на международные стандарты учета в государственном секторе; формирование бюджета ресурсов и финансирование; Глобальная система управления; управление предпринимательской деятельностью с учетом рисков; адекватность внутренних механизмов контроля; службы внутреннего контроля; и внешний аудит. Один из аспектов нашей функции будет заключаться в освещении тех областей или вопросов, которые заслуживают приоритетного внимания со стороны Организации в краткосрочном и среднесрочном плане.

## **ВОПРОСЫ, ОПРЕДЕЛЕННЫЕ НЕЗАВИСИМЫМ КОНСУЛЬТАТИВНЫМ НАДЗОРНЫМ КОМИТЕТОМ ЭКСПЕРТОВ**

8. На начальном этапе нашей надзорной работы, предусмотренной кругом видения Комитета, мы рассмотрели организационные изменения, которые имеют отношение ко всем направлениям нашего мандата, обратив особое внимание на те вопросы, которые, по нашему мнению, должны быть в центре внимания Исполнительного комитета и

государств-членов, которыми мы будем заниматься и впредь и сообщать о них в ходе своих будущих совещаний.

### **Управление финансовыми средствами**

9. Что касается управления ликвидностью, то в настоящее время ВОЗ держит большинство своих наличных средств в виде кассовой наличности или краткосрочных депозитов. Преимущество такой системы заключается в незамедлительной доступности этих средств, однако, по нашему мнению, это не дает возможности воспользоваться преимуществами более высоких процентов, которые предлагаются на финансовых рынках, не принося при этом жертву ни элемент необходимой доступности, ни элемент безопасности этих средств в рамках существующей инвестиционной политики. Мы рекомендовали руководству усовершенствовать систему прогнозирования ликвидных средств в целях более точного определения сроков, в которые фактически понадобятся данные средства.

10. Мы считаем, что у ВОЗ есть возможность пересмотреть свои потребности в организации наличных средств для оперативных целей, с тем чтобы изучить возможность размещения более высокой доли краткосрочных средств в финансовые инструменты, которые обеспечивают незамедлительный доступ в случае необходимости, но с более длительным сроком погашения, например в пределах от одного до двух лет. Мы рассчитываем рассмотреть этот вопрос более детально вместе с Секретариатом с целью определить рекомендации, которые, по мнению Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, могли бы подойти для этой цели.

11. Что касается рисков в связи с обменным курсом валют, то мы полагаем, что сохранение доллара Соединенных Штатов в качестве единственной валюты ВОЗ для бюджетных целей продолжает оставаться элементом несоответствия между поступлениями в подавляющем большинстве случаев в долларах США и расходами, которые взвешиваются по другим валютам, такими как швейцарский франк и евро, главным образом в штаб-квартире и в некоторых региональных бюро.

12. Вполне вероятно, что в этой области есть возможность принятия мер, которые позволили бы снизить степень воздействия этой валютной проблемы, которая может привести со временем к неблагоприятному дисбалансу в случае явного снижения курса доллара Соединенных Штатов. Мы планируем изучить с Секретариатом соответствующие возможности посредством как рассмотрения методов, позволяющих учитывать на более систематической основе колебания валютных курсов и воздействие этой валютной проблемы, так и более стратегического анализа наиболее подходящей политики формирования бюджета и сбора взносов на более долгосрочную перспективу. Если такие возможности существуют, то Независимый консультативный надзорный комитет экспертов разработает соответствующие рекомендации.

## **Финансовая отчетность и Международные стандарты учета в государственном секторе**

13. Мы рассмотрели результаты работы Секретариата по подготовке к осуществлению Международных стандартов учета в государственном секторе. Запланированное осуществление в рамках ВОЗ системы учета и финансовой отчетности в соответствии с указанными выше стандартами начиная с 2012 г. в соответствии с графиком принятия стандартов в рамках более широкой системы Организации Объединенных Наций позволит обеспечить существенные преимущества, обусловленные современной, надежной, прозрачной, последовательной, сопоставимой и полной системой финансовой отчетности. Это явится подспорьем в улучшении системы принятия решений и управления финансовыми средствами, например посредством обеспечения доступа к данным, отражающим истинные и полные расходы, связанные с оказанием услуг, и улучшения работы по удовлетворению потребностей в оборотных средствах, а также посредством расширения возможностей по грамотному руководству всей системой активов и обязательств Организации, особенно в том, что касается использования методов управления, ориентированных на результаты.

14. Осуществление Международных стандартов учета в государственном секторе представляет собой проект, предусматривающий существенные изменения, которые скажутся на всех подразделениях Организации и повлекут за собой необходимость решения сложных вопросов, касающихся изменения практики учета; идентификации и оценки активов; консолидирования всех структур, находящихся под финансовым контролем, в рамках системы учета ВОЗ и исключения тех структур, которые не находятся под ее контролем; ежегодного аудита финансовых ведомостей; и многих других изменений, в случае которых успешное осуществление предполагает необходимость понимания и последовательности порядка проводки финансовых средств. Мы продолжим следить за ходом работы по применению этих стандартов на практике и за разработкой Секретариатом принципов и процедур, а также механизмов контроля по поддержке этой более совершенной системы учета и финансовой отчетности.

15. Мы приняли к сведению, что срок полномочий действующего Внешнего ревизора истекает в конце двухгодичного периода 2010-2011 годов. Смена внешних ревизоров, которая влечет за собой неизбежное нарушение преемственности и поддержки ревизионного надзора в этот критический момент времени, когда Организация переживает существенные изменения (в частности, глубокие и крупные системные изменения, обусловленные введением в действие Международных стандартов учета в государственном секторе, Глобальная система управления и управление предпринимательской деятельностью с учетом рисков), создает несомненную опасность, которая может поставить под угрозу эффективную и действенную реализацию на практике важнейших новых систем в 2012 году. По нашему мнению, это создает существенный риск, который можно устранить и в отношении которого Исполнительный комитет и государства-члены могли бы вполне высказать свое мнение уже сейчас с целью дать возможность ВОЗ и дальше пользоваться преимуществом адекватной преемственности системы внешнего аудиторского надзора и подготовки рекомендации в этот исключительно важный для Организации момент. Мы полагаем, что если

Исполнительный комитет и государства-члены примут решение продлить полномочия нынешнего Внешнего ревизора еще на один двухгодичный период, то в нынешних обстоятельствах это будет логическим и уместным решением.

### **Планирование финансовых средств и формирование бюджета**

16. Нам известно, что в течение последних нескольких двухгодичных периодов акцент в процессе формирования бюджета сместился с отдельного формирования бюджета за счет регулярных взносов и внебюджетных источников средств в сторону общего формирования бюджета за счет обязательных взносов и добровольных финансовых средств с целью избежать фрагментации и обеспечить более высокий уровень стратегического использования и отражения всех имеющихся ресурсов в преломлении к поставленным целям. Относительная доля обязательных взносов Организации (которая не слишком увеличилась в течение последнего десятилетия по сравнению с добровольными взносами из самых различных источников) в целом снизилась, в результате чего на сегодняшний день доля обязательных взносов в исполненном бюджете ВОЗ составляет всего лишь порядка 20%.

17. Обусловленная этим сильная зависимость бюджета и оперативной работы от добровольных взносов может создавать проблемы, поскольку использование значительной доли этих взносов должно производиться на условиях, указанных донорами. С учетом этого характера финансирования и все большей зависимости от финансовых средств, поступающих из добровольных источников, необходимо будет обеспечить оказание на постоянной основе основных вспомогательных услуг на достаточном уровне.

18. В настоящее время, принимая во внимание зависимость Организации от добровольных финансовых средств, становится все труднее и труднее обеспечить соответствие финансовых прогнозов ВОЗ по достижению своих 13 стратегических целей реальной ситуации, которая характеризуется неравномерным или непредсказуемым поступлением средств, в результате чего может возникнуть необходимость финансирования текущих операций путем переноса средств между различными бюджетными центрами.

19. Мы были информированы о "желаемом" характере бюджета ВОЗ, который выражается в том, что уровень фактических поступлений снижается гораздо ниже уровней, запланированных в бюджете. Это означает, что бюджет ВОЗ более не может выполнять базовую функцию контрольного инструмента, которую он обычно выполняет в той или иной организации государственного сектора. Мы озабочены тем фактом, что в этих обстоятельствах может оказаться необходимым снимать с руководителей программ ответственность за достижение поставленных перед ними целей в условиях нереальных бюджетных ассигнований, ведущих к возможному снижению мотивации по сокращению расходов и обеспечению другой экономии за счет повышения эффективности. Кроме того, это может вынудить руководителей программ изыскивать и использовать ресурсы на заранее оговоренных условиях, что может привести к перекосам в приоритетах. Мы намерены более пристально рассмотреть вопрос о том, в какой степени это может сказаться на соответствии внутренней системы контроля ВОЗ установленным

требованиям. Независимый консультативный надзорный комитет экспертов полагает, что в этом плане есть возможность и необходимость укрепления существующей системы контроля и отчетности.

### **Глобальная система управления**

20. Мы принимаем к сведению, что в настоящее время проводится подготовительная работа по развертыванию Глобальной системы управления в Африканском регионе начиная с января 2011 года. Мы признаем потенциальные возможности, которые заложены в этой новой системе в плане создания более благоприятных условий для придания системе управления информацией более стратегического характера посредством обеспечения большей доступности оперативных данных и более оперативной и надежной системы отчетности.

21. По нашему мнению, Глобальная система управления должна и может оказать более позитивное воздействие на процессы руководства в рамках Организации. Внешний ревизор осуществляет в настоящее время работу по проверке, которая должна прояснить этот вопрос, а Независимый консультативный надзорный комитет экспертов будет отслеживать этот аспект работы системы на своих будущих совещаниях.

### **Управление предпринимательской деятельностью с учетом рисков**

22. Хотя руководство уже предприняло весьма похвальные шаги по созданию более систематических процессов управления с учетом рисков, все же они ограничиваются административными рисками в области общего управления и пока еще не выходят за рамки операций на уровне штаб-квартиры или основных процессов планирования и формирования бюджета ВОЗ. Сейчас руководство намерено распространить существующие механизмы управления с учетом рисков на регионы и включить их в процесс планирования.

23. С учетом проблем, которые стоят перед Организацией, мы полагаем, что механизмы эффективного управления с учетом рисков необходимо распространить - и чем скорее, тем лучше, - на истинно организационный уровень стратегического управления с учетом рисков с акцентом на основные программные области работы, а также на операции на региональном и страновом уровне, включив их в конечном итоге в основные процессы планирования и формирования бюджета ВОЗ в рамках Глобальной системы управления.

### **Службы внутреннего контроля**

24. Мы изучаем отчеты и деятельность Бюро служб внутреннего контроля с учетом его нынешнего мандата и плана работы. Мы отмечаем, что в период между нашими совещаниями, состоявшимися в апреле и ноябре, Бюро достигло заметного прогресса в целом ряде областей, и мы продолжим работу по анализу методики планирования и определения приоритетности внутриорганизационной работы по ревизии и оценке и эффективности выполнения последующих рекомендаций Бюро.

25. Бюро служб внутреннего контроля недавно подвергалось аудиторской проверке со стороны Внешнего ревизора. Масштабные операции, которые проводит Организация во всем мире, характеризуются наличием рисков и сложностью, что обусловлено децентрализованной структурой и большим числом страновых бюро, работающих в условиях регионов, которые все еще отличаются относительным разнообразием их культуры и технических и управленческих подходов. Обеспечение их адекватного охвата системой внутреннего контроля в условиях ограниченности ресурсов представляет собой, вне всякого сомнения, определенную проблему, в связи с чем мы намерены, с учетом нашего круга ведения, проанализировать и контролировать в дальнейшем методы и сферу охвата ревизии, проводимой Бюро по финансовым и оперативным аспектам проверки эффективности, оценки и расследований. Мы также будем более тщательно изучать адекватность уровня достоверности результатов внутренней проверки, которые передаются Генеральному директору и Организации в целом.

### **Внешняя ревизия**

26. Проверка эффективности функции внешней ревизии являются основным аспектом круга ведения Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, позволяющим подтвердить, что сфера охвата внешней ревизии является достаточной и соответствующей потребностям ВОЗ и что реагирование Секретариата на выводы и рекомендации проверок является действенным и надлежащим.

27. Нам представили итоги внешней ревизии за 2010 г., поэтому мы будем следить за адекватным реагированием Секретариата на эти результаты и на сделанные по итогам ревизии рекомендации. На наших предстоящих совещаниях мы займемся детальным анализом стратегического подхода, принимаемого в рамках функции внешней ревизии к планированию, масштабам и сфере охвата, и ее взаимодействия с руководством и функцией внутренней ревизии.

### **ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ**

28. Мы полностью осознаем важность нашей независимой роли, порученной нам Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам, Исполнительным комитетом и государствами-членами. В этом контексте мы приветствуем диалог с руководящими органами ВОЗ и их мнения по поводу работы Комитета. Как указывается в настоящем докладе, мы намерены более подробно рассмотреть то, что мы считаем ключевыми вопросами для Организации, входящими в круг наших полномочий, в частности:

- управление ликвидностью;
- более активное решение проблемы иностранной валюты;
- ход работы по осуществлению Международных стандартов учета в государственном секторе;

- процесс управления бюджетом и необходимость в укреплении системы контроля и отчетности;
- развитие Глобальной системы управления;
- необходимость как можно скорейшего распространения принципа управления предпринимательской деятельностью с учетом рисков на стратегический уровень в рамках всей Организации в целом;
- адекватность сферы охвата внутреннего контроля и способность Бюро служб внутреннего контроля обеспечивать достоверность результатов внутренней проверки и доводить ее до сведения Генерального директора и руководящих органов; и
- сфера охвата и концепция надзорной функции внешней ревизии и реагирование Секретариата на выводы и рекомендации Внешнего ревизора.

**Graham Miller, Председатель**

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

Добавление

## 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. документ EB125/2009/REC/1, резолюция EB125.R1, Приложение.

(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 дорожных 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.

= = =