



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
8 April 2009
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2009 года

26 мая — 5 июня 2009 года, Нью-Йорк

Пункт 10 предварительной повестки дня

ЮНФПА — внутренняя ревизия и надзор

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**Деятельность ЮНФПА в области внутренней ревизии
и надзора в 2008 году**

Доклад Директора-исполнителя

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Деятельность в области надзора в 2008 году	6
III. Риски и ЮНФПА	10
IV. Важные вопросы надзора	13
V. Управление процессом перемен и управление рисками	20
VI. Заключение	21
VII. Рекомендация	22
Приложение 1: Диаграммы	23
Приложение 2: Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	29
Приложение 3: Отклик руководства на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	37
Перечень таблиц	
1. Кадровый состав ООН в 2008 году (бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период)	7
2. Важные вопросы надзора с разбивкой по областям рисков в прошедших ревизию страновых отделениях	13

3. Ход осуществления — с разбивкой по годам — аудиторских/надзорных рекомендаций по состоянию на 31 декабря 2008 года	15
4. Распространенность аудиторских заключений с оговорками о национальном исполнении и их финансовое воздействие.	17

Перечень диаграмм

1. Деятельность в области внутренних ревизий	23
2. Совокупность рисков страновых отделений ЮНФПА	24
3. Изменчивость совокупности рисков в ЮНФПА	25
4. Профиль организационных рисков ЮНФПА	26
5. Обзор ревизий национального исполнения за 2007 год, проведенных в 2008 году	27
6. Вопросы, приведшие к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов с национальным исполнением за 2007 год	28

Список сокращений

«Атлас»	Программное обеспечение PeopleSoft для управления финансовой системой ПОР
БВРДП	Бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период
БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ЕПЛ	Ежегодный план работы
ИВР	Институт внутренних ревизоров
КВУВУ	Комитет высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам управления
КиО	Контроль и оценка
КОСТ	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя
КРК	Консультативно-ревизионный комитет
МДЦФ	Многосторонний донорский целевой фонд
МКНР	Международная конференция по народонаселению и развитию
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
МСП	Младший сотрудник по программам
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
НИСП	Национальное исполнение
ОЛР	Отдел людских ресурсов (ЮНФПА)
ОСН	Отдел служб надзора (ЮНФПА)
ОСП	Общесекторальные подходы
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПСВР	Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений
ПУД	План управленческой деятельности
САПК	Служебная аттестация и повышение квалификации
СВК	Система внутреннего контроля
СВР	Службы внутренней ревизии
СППН	Согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям
ССУР	Сбалансированная система учета результатов™
СУИ	Система управленческой информации

ТВОП	Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций
УКОДР	Управление Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития
УОР	Управление, ориентированное на результаты
ФАРС	Финансовое и административное рамочное соглашение
ЮНЕГ	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки

I. Введение

1. Директор-исполнитель имеет честь представить Исполнительному совету краткий доклад о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2008 году. Доклад представляется в соответствии с решениями 2008/37, 2008/13, 2007/29 и 2006/13 Исполнительного совета. Настоящий доклад представляется в то время, когда ЮНФПА сталкивается с рядом проблем, включая процесс реорганизации; принятие Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС); и глобальный финансовый кризис, который отрицательно сказывается как на борьбе с нищетой, так и на оказании помощи в целях развития. Таким образом, цель настоящего доклада — информировать Исполнительный совет о наиболее существенных рисках и системных вопросах, сказывающихся на работе ЮНФПА в условиях, характеризующихся огромными трудностями на пути выполнения обязательств, содержащихся в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР). Настоящий доклад следует рассматривать в контексте значительных достижений ЮНФПА за последние годы, включая независимость Отдела служб надзора (ОСН), соответствующую международным рамочным принципам профессиональной практики Института внутренних ревизоров (ИВР); создание Консультативно-ревизионного комитета (КРК); разработку и одобрение всеобъемлющих рамок подотчетности и надзора, которые будут вскоре дополнены политикой по вопросам оценки, устанавливающей четкие границы ответственности за подотчетность; и внедрение системы общеорганизационного управления рисками (ОУР) на основе системы внутреннего контроля (СВК), согласующейся с передовой международной практикой. Важно помнить о том, что результаты внутренней ревизии и надзора отражают подразделения, подверженные высокой степени риска в рамках ЮНФПА, поскольку Фонд концентрирует свою внутреннюю ревизию и надзор на некоторых подразделениях, находящихся в условиях с высокой степенью риска. Более того, важно отметить, что изменения в организационной культуре и в поведении руководителей требуют времени, терпения и упорства и что нынешний обзор вопросов внутренней ревизии не должен никоим образом умалять признание больших усилий и достижений со стороны руководителей в ЮНФПА.

2. Настоящий доклад построен следующим образом: после введения в разделе II содержится обзор деятельности по надзору, завершенной в 2008 году; в разделе III содержится общий обзор совокупности рисков, с которыми сталкивается ЮНФПА, и ее динамики; в разделе IV содержится анализ возникающих системных вопросов, которые могут сказаться на ЮНФПА, особенно с учетом проблем, упомянутых выше. Кроме того, в этом же разделе приводится информация о положении дел с предоставлением доступа к докладам о внутренней ревизии; раздел V посвящен управлению процессом перемен и управлению рисками; в разделе VI содержится заключение; и в разделе VII выносятся рекомендации. В приложении I содержатся диаграммы; и согласно просьбе Исполнительного совета, содержащейся в решении 2008/37, в приложении 2 приводится ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета, а в приложении 3 содержится отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета. Кроме того, ЮНФПА представит всеобъемлющий отклик руководства, имеющийся на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.

II. Деятельность в области надзора в 2008 году

A. Ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире

1. Ревизии

3. Отдел служб надзора ЮНФПА провел 15 ревизий. Эти ревизии были проведены в четырех странах региона Африки, четырех странах региона Латинской Америки и Карибского бассейна, одной стране региона арабских государств, одной стране регионов Восточной Европы и Центральной Азии и двух странах региона Азии и Тихого океана. Отдел также провел три ревизии в штаб-квартире (см. диаграмму 1).

2. Методологии

4. В 2008 году ОСН провел обзор и пересмотр методологии, относящейся к связанным с оценкой аспектам его работы по надзору. Обзор позволил выявить возможности для большего согласования методов ОСН с политикой ЮНФПА в области надзора (утвержденной Исполнительным советом на его второй очередной сессии в сентябре 2008 года) в целях обеспечения большей уверенности в том, что касается актуальности, эффективности и результативности программ ЮНФПА. Кроме того, обзор подчеркнул плюсы более транспарентного, тиражируемого подхода к миссиям по надзору за страновыми отделениями, дабы доказательства, относящиеся к рекомендациям ОСН, были ясны всем сторонам.

5. Пересмотренная методология сконцентрирована на оценке риска в трех областях: актуальность, стратегическое согласование и качество контроля и оценки (КиО). Для каждой области определены проверочные испытания. Каждая проверка включает стандарты в отношении соответствия ожиданиям, превышения ожиданий и несоответствия ожиданиям наряду с указаниями для сотрудников ОСН относительно того, как собирать доказательства в поддержку оценки по каждой проверке. Все сотрудники ЮНФПА имеют через сеть Интранет доступ к проверочным испытаниям, стандартам и описанию соответствующей информации и доказательств, которые должны использоваться для определения оценочного результата того или иного подразделения по каждой проверке. Этот пересмотренный подход был опробован в 2008 году и будет использоваться во всех надзорных миссиях ЮНФПА в 2009 году.

6. В течение 2008 года было активизировано применение сетевой прикладной программы, используемой для контроля рекомендаций по итогам ревизий. После выпуска каждого надзорного доклада рекомендации вносятся в эту прикладную программу, что позволяет страновым и региональным отделениям ЮНФПА и отделам в его штаб-квартире проще документировать и отслеживать действия, предпринимаемые для выполнения рекомендаций по итогам ревизий. Ответственность за принятие последующих мер по ревизионным рекомендациям совместно несут ОСН и руководство ЮНФПА.

3. Укомплектование персоналом

7. ОСН состоит из директората, возглавляемого директором и имеющего в своем составе заместителя директора, специального помощника директора и двух вспомогательных сотрудников, и следующих трех секторов: а) Сектора

оценки; b) Сектора внутренней ревизии; и c) Сектора расследований. Санкционированные должности в Секторе оценки включают одного начальника, трех консультантов по вопросам оценки и двух вспомогательных сотрудников; в Секторе внутренней ревизии — одного начальника, семерых специалистов по вопросам ревизии и двух вспомогательных сотрудников; и в Секторе расследований — одного начальника и одного специалиста по расследованиям. Кроме того, один специалист по вопросам ревизии был прикомандирован в 2007 году Швейцарскими агентствами по вопросам развития и сотрудничества на трехлетний срок.

8. Две должности ревизоров в Африке были преобразованы в международные должности, и местом службы является Нью-Йорк. Кампании по набору специалистов по вопросам ревизии и консультантов по вопросам оценки были проведены в четвертом квартале 2008 года и продолжатся в 2009 году. Вследствие нехватки персонала для доукомплектования персонала в ходе ряда миссий нанимались консультанты.

9. Сектор расследований приступил к работе в последнем квартале 2008 года. Ожидается, что две должности консультантов по вопросам оценки будут заполнены к середине 2009 года. В таблице 1 ниже резюмируются санкционированные должности категории специалистов и вакантные должности в 2008 году.

Таблица 1

Кадровый состав ОСН в 2008 году (бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период)

	<i>Количество должностей категории специалистов</i>	<i>Человеко- месяцы</i>	<i>Вакантные че- ловеко-месяцы</i>	<i>Процентная доля вакансий</i>
Директор и заместитель директора	2	24	3	13
Сектор внутренней ревизии	8	96	18	19
Сектор оценки	4	48	13	27
Сектор расследований	2	24	21	88
Итого по ОСН	16	192	55	29

4. Ресурсы

10. ОСН получает финансовые ресурсы из двух источников: а) бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период ЮНФПА (БВРДП); и б) программные ресурсы ЮНФПА (глобальные и региональные программы). В 2008 году бюджет ОСН составлял 4 455 599 долл. США, включая 3 376 754 долл. США (76 процентов) из средств БВРДП и 1 078 845 долл. США (24 процента) из ресурсов глобальных и региональных программ ЮНФПА.

5. Расследования

11. Сектор расследований был создан в 2008 году. Помимо проведения расследований на основании просьб руководства, Бюро по вопросам этики и информаторов, Сектор расследований обеспечивает стратегическое управление и руководство по вопросам оценки рисков мошенничества при проведении операций ЮНФПА в штаб-квартире и на местах и по концептуализации подхода Фонда к предотвращению и обнаружению мошенничества. Сектор будет играть важную роль в приведении системы внутреннего контроля в соответствие с международно признанными нормами в деле предотвращения случаев мошенничества и коррупции и борьбы с ними.

12. Сектор расследований обеспечивает функционирование «горячей линии честности», которая позволяет сотрудникам ЮНФПА и лицам за пределами организации сообщать о любых случаях нарушения норм поведения, таких, как проступки, неправомерные действия, мошенничество, коррупция, бесхозяйственность и злоупотребление служебным положением. Расследования проводятся самостоятельно, и их результаты докладываются руководству ЮНФПА для принятия надлежащих мер.

13. Сектор расследований координировал с Бюро по вопросам этики ЮНФПА и Отделом людских ресурсов (ОЛР) ЮНФПА работу по выпуску модуля электронного обучения под названием “Ethics, integrity, and anti-fraud: Setting the standards at UNFPA” («Этика, добросовестность и борьба с мошенничеством: установление норм в ЮНФПА»), который появился в феврале 2009 года. От всех сотрудников ЮНФПА требуется пройти этот модуль.

14. Сектор расследований недавно вложил средства в компьютеризированную судебно-аналитическую систему, позволяющую вести поиск, собирать, хранить и анализировать цифровую информацию для целей подтверждения или проверки фактов и/или утверждений при проведении будущих расследований.

15. *Количество дел.* Сектор расследований получил в общей сложности 20 жалоб. К 31 декабря 2008 года 70 процентов жалоб были закрыты. Пятью основными категориями жалоб, полученных в 2008 году, были закупки (35 процентов), злоупотребление служебным положением (25 процентов), другие финансовые вопросы (20 процентов), кража/ненадлежащее использование имущества (15 процентов) и поездки (5 процентов).

16. *Результаты и последующая деятельность.* Из 20 жалоб, полученных в 2008 году, 11 были подтверждены после расследования ОСН, и руководством были приняты официальные меры; три жалобы были сочтены необоснованными, и они не требовали дальнейших действий со стороны руководства; и остальные шесть жалоб все еще находятся в стадии расследования.

17. Значительными следственными делами в 2008 году были утрата 148 600 долл. США в одном страновом отделении вследствие обработки сфальсифицированного дубликата платежных поручений; манипуляции с закупочными процессами и кража товаров сотрудниками одного из страновых отделений, приведшие к потере 52 025 долл. США; утрата 45 540 долл. США в одном из страновых отделений, в котором сотрудники подтасовывали ревизионные доклады о национальном исполнении (НИСП) и, по-видимому, манипулировали закупочными процессами; и присвоение 25 000 долл. США в виде накладных квитанций на горячее в одном страновом отделении.

В. Создание Бюро по вопросам этики

18. Бюро по вопросам этики ЮНФПА было создано в январе 2008 года. Ниже указаны основные мероприятия, проведенные Бюро по вопросам этики в 2008 году:

а) были завершены два раунда, посвященные раскрытию финансовой информации. Были получены декларации от всех, кто был охвачен этой программой в связи с 2006 и 2007 календарными годами, и в отношении обоих годов была достигнута 100-процентная степень выполнения. Было подано 293 декларации в отношении 2006 календарного года и 349 — в отношении 2007 календарного года;

б) были организованы консультации с сотрудниками, работающими на местах и в штаб-квартире, с целью получения откликов по проекту кодекса норм поведения для персонала Организации Объединенных Наций, который был препровожден Генеральным секретарем главам учреждений системы Организации Объединенных Наций на предмет проведения общесистемных консультаций в рамках их соответствующих учреждений;

в) был разработан первый онлайн-курс под названием “Ethics, integrity and anti-fraud: Setting the standards at UNFPA” («Этика, добросовестность и борьба с мошенничеством: установление норм в ЮНФПА»), который был выпущен в феврале 2009 года. Это — обязательный курс с встроенной системой отслеживания, и все сотрудники должны, как ожидается, пройти его к концу июня 2009 года;

г) в повестку дня программы по вопросам руководства, предназначенной для руководителей среднего звена, и в вводный семинар-практикум для вновь набранных младших сотрудников по программам (МСП) и национальных сотрудников были включены занятия по вопросам этического поведения на рабочем месте. Индивидуальные брифинги также проводились для впервые назначенных представителей и заместителей представителей ЮНФПА до того, как они займут свои должности.

Бюро по вопросам этики также ответило в конфиденциальном порядке в общей сложности на 35 конкретных обращений за советом, поступивших от индивидуальных сотрудников. Из этого числа 13 запросов касались конфликта интересов и 22 — других вопросов, касающихся норм поведения.

С. Межучрежденческое сотрудничество и поддержка реформы Организации Объединенных Наций

19. Отдел служб надзора активно поддерживал межучрежденческое сотрудничество и реформу Организации Объединенных Наций и участвовал в нескольких официальных рабочих группах в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), Управления Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОДР) и профессиональных сетей, включая представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР), Группу Организации Объединенных Наций по вопросам оценки (ЮНЕГ) и Конференцию представите-

лей органов расследования подразделений системы Организации Объединенных Наций.

20. Итоги и достижения этой межучрежденческой работы включали следующее:

а) подготовка меморандума о взаимопонимании (MoV) и стандартных административных процедур для многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ) и скоординированных программ и фондов системы Организации Объединенных Наций («Единое финансирование Организации Объединенных Наций»);

б) рамки для проведения ревизий скоординированных программ системы Организации Объединенных Наций, включая вопросы расследований, при поддержке со стороны многочисленных учреждений;

с) подготовка рамочной программы сотрудничества между службами внутренней ревизии (СВР) по вопросам, связанным с ревизией согласованного подхода к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН) в странах осуществления программы;

д) начало согласования результатов ревизий и причин возникновения рисков для целей представления докладов руководящим органам;

е) вклад сотрудников ОСН, особенно по вопросам оценки, в работу нескольких рабочих групп ЮНЕГ.

III. Риски и ЮНФПА

A. Классификация рисков

21. Принятая ЮНФПА классификация рисков подробно описана в одном из более ранних докладов — DP/FPA/2006/4. В соответствии с просьбой Исполнительного совета, содержащейся в решении 2006/13, в настоящем докладе используется аналогичный подход. Дополнительные уточнения были внесены в аспекты, касающиеся связи между рисками, категорию недостатков и причинные факторы, а также в статистическо-проекционную модель рисков (приложение 1: Группы рисков и их описание, в документе DP/FPA/2008/11 содержит общий обзор связей между рисками).

22. Начиная с 2005 года ОСН создал свою собственную модель рисков в качестве основы для подготовки годового плана работы в области надзора. Эта модель используется в качестве инструмента стратегического планирования надзорной деятельности и ни в коем случае не подменяет собой подход на основе общеорганизационного управления рисками (ОУР). В соответствии с указаниями Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (КОСТ) ОСН полагает, что система ОУР является необходимым процессом, помогающим организации выявлять и оценивать существенные для нее факторы подверженности. ОСН продолжает подчеркивать необходимость более широкого процесса ОУР и оказывает поддержку организации, содействуя лучшему пониманию и совершенствованию систем управления рисками и контроля над рисками. Руководство ЮНФПА приняло меры для создания системы ОУР, что служит отра-

жением признания им ответственности за процессы управления рисками и контроля над рисками в Фонде.

В. Модель рисков

23. Как отмечалось в более ранних докладах, представленных Исполнительному совету (DP/FPA/2006/4 и DP/FPA/2007/14), цель разработки модели рисков заключается в следующем: а) оценить профили рисков для подразделений ЮНФПА и принять решение о расстановке по приоритетности задач по проведению ревизий и надзора на тот или иной конкретный год; и б) отслеживать совокупность рисков для Фонда. Количественные аспекты модели служат основой для дальнейшего анализа, а также для дальнейшего обсуждения с руководством, Консультативно-ревизионным комитетом (КРК) и Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций.

24. Модель использует тот же набор переменных величин, который использовался в 2007, 2008 и 2009 годах. Наличие трех годовых серий данных дает общее представление о тенденциях.

1. Результаты применения модели рисков

25. Модель рисков дает три типа результатов: оценка рисков конкретного подразделения, основанная на учете переменных факторов (см. диаграмму 2); изменение характера риска для данного подразделения по сравнению с предыдущим годом (см. диаграмму 3); и глобальная оценка рисков, основанная на обобщении переменных факторов для каждой категории риска (см. диаграмму 4).

а) Совокупность рисков ЮНФПА

26. Совокупность рисков ЮНФПА за 2008 год охватывает 136 подразделений (страновые отделения, субрегиональные отделения и страновые группы по оказанию технических услуг). Модель рисков позволяет расположить подразделения в зависимости от вероятности рисков и их потенциального воздействия на основе имеющихся данных за 2008 год (см. диаграмму 2). Региональные профили совокупности рисков ЮНФПА остаются относительно стабильными с течением времени, указывая на то, что страновые отделения в регионах Африки и Азии и Тихого океана в большей степени подвержены риску в сравнении с другими страновыми отделениями. Этот результат соответствует тем проблемам, с которыми сталкиваются страны в этих двух регионах в деле осуществления программ развития. Эта модель также дает представление о динамике уровней риска, затрагивающих страновые отделения (изменчивость). Модель показывает, что в 2008 году большее число подразделений, возможно, столкнулись с уменьшением степени подверженности риску в сравнении с предшествующими годами. Этот результат, основанный на скудных данных, согласуется с результатами обзорных мероприятий на местах. Если эта тенденция сохранится в течение нескольких лет, она будет указывать на то, что усилия, прилагаемые страновыми отделениями для совершенствования практики управления и для уделения большего внимания мерам внутреннего контроля, в сочетании с усилиями руководства на старшем уровне по пропаганде подот-

четности приносят плоды. Диаграмма 3 иллюстрирует изменение в подверженности страновых отделений риску.

б) Глобальная оценка рисков

27. Как указано в документе DP/FPA/2006/4, модель рисков позволяет провести глобальную оценку рисков. При наличии сопоставимых данных за 2005 и 2006 годы эта модель также дает определенное представление о тенденциях. С 2005 года картина глобальных рисков ЮНФПА указывает на усиление внешних рисков и рисков взаимоотношений, незначительное уменьшение рисков, связанных с процессом, и отсутствие существенных различий в рисках, обусловленных человеческим фактором, и технологических рисках. Изменения во внешних рисках и рисках взаимоотношений отражают растущие проблемы в области охраны и безопасности, с которыми сталкивается персонал Организации Объединенных Наций по всему миру, и возникшую для ЮНФПА напряженность в связи с работой на основе новых методов оказания помощи одновременно с удовлетворением потребностей в отношении подотчетности. Эта напряженность вряд ли исчезнет, и для управления ею потребуются возросшая приверженность программированию на основе имеющейся информации, управлению, ориентированному на результаты (YOP), и совместной ответственности за эти важнейшие инструменты с партнерами-исполнителями. Эта рекомендация согласуется с замечаниями, содержащимися в финансовом докладе ЮНФПА и проверенных финансовых ведомостях за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2007 года, и в докладе Комиссии ревизоров (A/63/5/Add.7) и относящимися к национальному осуществлению. Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ТВОП) также служит полезной отправной точкой для рассмотрения этого вопроса.

28. Хотя модель указывает на незначительное уменьшение вероятности и степени воздействия категории рисков, связанных с процессом, неослабно высокие риски в этой категории говорят о том, что ЮНФПА необходимо осуществить более эффективные и результативные меры внутреннего контроля и улучшить деловые процессы и соблюдение мер контроля. Этого улучшения можно добиться посредством дальнейшего упрощения административных правил и упорядочения процессов управления. В целях укрепления подотчетности ЮНФПА внедрил новые управленческие инструменты, включая составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты (БКР), сбалансированную систему учета результатов (ССУР), план управленческой деятельности (ПУД) и новые методы осуществления программы. Максимальное увеличение выгод от этих инструментов для управления рисками потребует пересмотра системы внутреннего контроля в сочетании с всесторонним обзором политики и процедур в целях устранения устаревших и излишних требований. Руководство принимается за эту работу в рамках усилий по управлению процессом перемен, вытекающих из проходящей ныне реорганизации.

29. Вероятность рисков, обусловленных человеческим фактором, и информационно-технологических рисков остается низкой. Однако результаты ревизии Отдела людских ресурсов указывают на наличие возможностей для совершенствования. Сохраняющиеся проблемы с управлением вакансиями в связи с

должностями представителей, заместителей и помощников представителей подвергает затронутые этой проблемой подразделения все большим рискам.

30. В январе 2009 года была успешно завершена модернизация системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР) — «Атлас» (PeopleSoft™). Однако ревизия безопасности этой системы, проведенная Управлением внутренней ревизии и расследований ПРООН, показала, что некоторым пользователям системы «Атлас» ПРООН были предоставлены чрезмерные права доступа, что может впоследствии привести к отрицательным последствиям для полноты и точности этих данных. ОСН во взаимодействии с Отделом управленческого обслуживания ЮНФПА будет продолжать консультации с ПРООН на предмет проверки того, что эти недостатки устранены.

IV. Важные вопросы надзора

A. Вопросы, вытекающие из ревизии в страновых отделениях и штаб-квартире

31. В 2008 году был подготовлен 21 доклад. В 18 из них содержались оценки страновых отделений ЮНФПА, а в трех — оценки деятельности штаб-квартиры. Три ревизии/обзора работы штаб-квартиры были ревизия ОЛР, обзор рисков и мер контроля, связанных с системой «Атлас», и оценка Сектора служб управленческой информации (СУИ). Важно напомнить, что оценки страновых отделений касаются подразделений с наивысшей степенью риска, отобранных на основе модели рисков, утвержденной Исполнительным советом.

32. Среди 18 страновых отделений, подвергшихся оценке, уровень внутреннего контроля и степень соблюдения требований в финансовой, административной, кадровой, информационно-технологической и программной областях были признаны удовлетворительными в пяти, частично удовлетворительными в 10 и неудовлетворительными в трех отделениях.

33. Важные вопросы надзора, выявленные вследствие работы ОСН в страновых отделениях на протяжении последних двух лет, резюмируются в таблице 2 ниже.

Таблица 2

Важные вопросы надзора с разбивкой по областям рисков в прошедших ревизию страновых отделениях*

<i>Область рисков</i>	<i>Распространенность вопросов надзора, 2007 год</i>	<i>Распространенность вопросов надзора, 2008 год</i>
Внешние риски		
• Неполное осуществление оценок безопасности/планов передислокации	Периодические	Периодические

Область рисков	Распространенность вопросов надзора, 2007 год	Распространенность вопросов надзора, 2008 год
Риски взаимоотношений		
Слабая разработка программ и слабая система составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты: плохо определяемые программные исходные данные, итоги или мероприятия. Ограниченные координация и сотрудничество по программам уменьшают воздействие и отдачу от деятельности. Страновые программы сконцентрированы на мероприятиях, а не на итогах. Плохая увязка между деятельностью согласно ежегодному плану работы (ЕПЛ) и бюджетами	Очень распространенные	Очень распространенные
Слабости в контроле и оценке	Распространенные	Периодические
Задержки в осуществлении программ в результате процедурных помех	Периодические	Периодические
Неадекватные оценки потенциала партнеров-исполнителей	Периодические	Периодические
Аудиторские заключения с оговорками относительно проектов с национальным исполнением, причем некоторые из них плохого качества. Некоторые доклады содержат значительные неподтвержденные расходы, а другие указывают на то, что системы учета у партнеров являются неудовлетворительными	Распространенные**	Очень распространенные**
Отсутствие подотчетности, приводящее к слабой или неполной последующей деятельности в связи с вопросами ревизии проектов с НИСП	Периодические	Распространенные
Недостаточно проработанное управление рисками в связи с новыми методами оказания помощи – например, общесекторальными подходами (ОСП)	Периодические	Периодические
Риски, связанные с процессом		
Слабости в плане финансовых, фидуциарных и бюджетных обязанностей	Периодические	Распространенные
Слабое управление процессом износа сальдо счетов оборотного фонда	Распространенные	Периодические
Отсутствие своевременности и точности в финансовой отчетности по проектам	Распространенные	Распространенные
Слабости в плане освоения средств	Периодические	Распространенные
Осуществление и документирование более ранних ревизионных рекомендаций не доводятся до конца	Очень распространенные	Распространенные
Риски, обусловленные человеческим фактором		
Упорные задержки и длительные периоды завершения набора персонала	Распространенные	Распространенные
Отбор консультантов осуществляется не на конкурсной основе	Распространенные	Распространенные
Ненадлежащие договоры о найме	Распространенные	Периодические
Информационно-технологические риски		
Индивидуальные права доступа к системе «Атлас» не соответствуют системе внутреннего контроля	Распространенные	Распространенные

<i>Область рисков</i>	<i>Распространенность вопросов надзора, 2007 год</i>	<i>Распространенность вопросов надзора, 2008 год</i>
• Неадекватные меры контроля в том, что касается безопасности и восстановления данных	Распространенные	Распространенные

* Примечание: Прошедшие ревизию страновые отделения — это отделения, находящиеся в условиях с высокой степенью риска, и, таким образом, они не являются типичными для всех страновых отделений.

** Примечание: Возникшие в 2007 и 2008 годах вопросы ревизии, касающиеся национального исполнения (НИСП), как они указаны в таблице 2 (выше), основаны на ретроспективном обзоре управления НИСП в прошлом, и поэтому они отражают статус НИСП за предыдущие — 2005 и 2006 — финансовые годы, ревизия которого была проведена соответственно в 2007 и 2008 годах.

34. Важные вопросы надзора, выявленные вследствие работы ОСН в штаб-квартире за последние два года, резюмируются следующим образом: а) по категории рисков, обусловленных человеческим фактором — частичный организационный план кадровой преемственности и обзор людских ресурсов, документально не подтверждены функции начисления и выплаты заработной платы и не всегда согласуются общеорганизационные изменения в системе начисления и выплаты заработной платы; и б) по категории информационно-технологических рисков — ненадлежащее делегирование полномочий в том, что касается доступа к системе «Атлас».

В. Последующая деятельность по рекомендациям

35. ОСН продолжал следить за работой, проводимой региональными отделениями и отделами ЮНФПА по осуществлению ревизионных рекомендаций, содержащихся в докладах, рассмотренных Комитетом по операциям ЮНФПА и Консультативно-ревизионным комитетом. Осуществление более ранних рекомендаций также рассматривается в ходе всех аудиторских заданий, и обновленная информация об осуществлении рекомендаций включается в аудиторские рабочие документы.

Таблица 3

Ход осуществления — с разбивкой по годам — аудиторских/надзорных рекомендаций по состоянию на 31 декабря 2008 года

<i>Год</i>	<i>Количество подготовленных докладов</i>	<i>Общее число рекомендаций</i>	<i>Осуществлены</i>	<i>Осуществляются</i>	<i>Никаких мер не принято*</i>
2006	41	2 308	2 181 (94 процента)	104 (5 процентов)	23 (1 процент)
2007	18	1 052	916 (87 процентов)	96 (9 процентов)	40 (4 процента)
2008	20	877	415 (47 процентов)	298 (34 процента)	162 (18 процентов)
Итого за три года	79	4 237	3 512 (83 процента)	498 (12 процентов)	225 (5 процентов)

* Примечание: Категория «Никаких мер не принято» включает рекомендации, по которым еще не принято никаких мер или осуществление которых началось, но никакой обновленной информации по этому вопросу не представлено.

36. В таблице 3 резюмируется ход осуществления надзорных рекомендаций согласно информации, включенной в базу данных проверенными подразделениями. Однако проверка состояния рекомендаций в ходе последующих ревизий тех же подразделений показывает, что страновые отделения показывают норму реализации на 19 процентов выше, чем норма реализации, которую сообщают ревизоры. Следует отметить, что порой отмечается разница между тем временем, когда данные вводятся в систему, и тем временем, когда ревизоры проверяют ход осуществления. Остается в силе вывод о том, что проверенные подразделения должны более систематическим образом осуществлять рекомендации и докладывать о мерах, принимаемых для выполнения рекомендаций, включенных в базу данных.

С. Национальное исполнение

37. В 2007 году общий объем расходов на проекты с национальным исполнением составил 150 млн. долл. США, из которых 110 млн. долл. США (или 73 процента) подлежали проверке в 2008 году. Эти расходы были связаны с 1136 проектами с национальным исполнением в 107 странах. По состоянию на 31 декабря 2008 года ЮНФПА получил 1043 (92 процента) доклада о ревизии, охватывающие расходы на проекты с национальным исполнением в общем объеме 102 млн. долл. США. Из полученных докладов ОСН провел обзор представительной выборки 100 докладов о ревизии (или 9,6 процента).

38. Проведенный ОСН проверочный анализ охватывает три области: а) результаты ревизий — ОСН рассмотрел содержащиеся в аудиторских докладах заключения ревизоров, мнение и возможное воздействие на общее управление проектами с национальным исполнением и их осуществление; б) сфера ревизий — ОСН рассмотрел вопросы соблюдения полномочий, предоставленных ревизорам проектов с национальным исполнением; и с) проведение ревизий — ОСН провел обзор работы по проверке проектов с национальным исполнением и то, как ответственное страновое отделение и подразделения руководят этой работой.

39. Результаты этого обзора (диаграмма 5) показали, что распределение рейтингов, касающихся методов проведения ревизий, сопоставимо с предыдущим годом. Сфера ревизий улучшилась в том плане, что охват ревизиями все в большей мере согласуется с аудиторской сферой компетенции, установленной ЮНФПА. Проведение ревизий лишь незначительно улучшилось по сравнению с прошлым годом. Это указало на больший отклик страновых отделений на требования ЮНФПА относительно улучшения общего проведения ревизий проектов с национальным исполнением.

1. Общие результаты ревизий проектов с национальным исполнением за 2007 год

40. Диаграмма 6 дает общее представление о вопросах, приведших к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов с национальным исполнением в 2007 году. Эта картина сопоставима с результатами за 2006 год.

41. Как видно из таблицы 4 (ниже), имело место улучшение в общих результатах ревизий при существенном уменьшении общего числа аудиторских заключений с оговорками за 2007 год. Ревизоры проектов с национальным ис-

полнением вынесли безусловно положительные аудиторские заключения по 865 докладам о ревизии (или 83 процента), и 178 докладов о ревизии (или 17 процентов) получили аудиторское заключение с оговорками или отказ в аудиторском заключении. Исходя из имеющейся информации обо всей совокупности докладов о внешней ревизии, ОСН определил в количественном выражении непосредственное финансовое воздействие аудиторских оговорок, составившее 1,1 млн. долл. США, или примерно 1,1 процента от общего объема проверенных расходов на проекты с национальным исполнением. Это наводит на мысль о том, что финансовое воздействие таких аудиторских заключений сократилось с 2006 по 2007 год (таблица 4), что указывает на возможное уменьшение финансовых рисков.

42. В целом, более эффективная деятельность отчасти объясняется тем, что руководство ЮНФПА сделало национальное исполнение одним из организационных приоритетов в 2008 году, а также тем, что ответственность за ряд докладов о проверке с заключениями, содержащими оговорки, проектов с национальным исполнением была включена в служебную аттестацию страновых представителей.

Таблица 4

Распространенность аудиторских заключений с оговорками о национальном исполнении и их финансовое воздействие

	2006 год		2007 год	
	Количество	Процентная доля заключений с оговорками из общего числа полученных докладов	Количество	Процентная доля заключений с оговорками из общего числа полученных докладов
Количество докладов с оговорками	324	28 процентов Процентная доля проверенных проектов с НИСП	178	17 процентов Процентная доля проверенных проектов с НИСП
Оговорки/пояснения	6 026 048 долл. США	5,5 процента	1 002 543 долл. США	0,9 процента
Отсутствие заключения/отказ в заключении	147 730 долл. США	0,1 процента	126 372 долл. США	0,1 процента
Общее финансовое воздействие	6 173 778 долл. США	5,6 процента	1 128 915 долл. США	1,1 процента

D. Возникающие вопросы

1. Методы оказания помощи

43. В 2008 году ОСН заказал тематические оценки для анализа участия ЮНФПА в совместном составлении программ и общесистемных подходов (ОСП). Оба этих метода работы становятся частью проводимой ныне оценки механизмов оказания помощи. Оценки высветили необходимость обеспечения того, чтобы страновые отделения, участвующие в совместном программировании и ОСП, получали соответствующую поддержку со стороны региональных отделений и штаб-квартиры по двум главным направлениям: обеспечение того,

чтобы риски, связанные с новыми формами оказания помощи, выявлялись, регулировались и смягчались; и чтобы опыт ЮНФПА в сфере новых механизмов оказания помощи и извлеченные уроки распространялись для содействия разработке политики и организационному обучению.

2. Программирование на основе имеющейся информации

44. Программирование на основе имеющейся информации может повысить эффективность работы ЮНФПА. Программирование на основе имеющейся информации характеризует приверженность осуществлению того, действенность чего уже продемонстрирована, и делает упор на механизмы подотчетности и на измерение результатов. В случае новаторских программ ключевым аспектом является обеспечение того, чтобы контроль и оценка были адекватными для анализа того, позволяет ли новаторская деятельность достигать желаемых результатов в интересах ее predetermined бенефициаров. С учетом растущей приверженности Фонда оценке программ и осуществлению того, что дает результаты, программирование на основе имеющейся информации позволит Фонду быть более эффективным учреждением, занимающимся вопросами развития. Анализ тенденция изменения качества оценок, заверченный ЮНФПА, показывает, что многие оценки не соответствуют признанным международным нормам качества. Слабости в области КиО, которые были отмечены ранее, предлагается устранить посредством назначения консультантов по вопросам КиО во всех региональных отделениях с целью ускорения прогресса в направлении основанных на имеющейся информации программ, удовлетворяющих потребности тех людей, кому они предназначены служить.

45. В свете как возможности, так и рисков, связанных с программами, основанными на имеющейся информации, ЮНФПА разработал политику в области оценки (см. DP/FPA/2009/4). Политика в области оценки обеспечит более прочный фундамент для программирования на основе имеющейся информации и соответственно более крепкие механизмы подотчетности в рамках Фонда. Политика в области оценки будет дополняться развитием потенциала для персонала Фонда и партнеров-исполнителей и поддерживаться управленческими инструментами, сконцентрированными на программных результатах.

46. Развитие программирования на основе имеющейся информации требует двойного подхода к развитию потенциала в рамках Фонда и среди партнеров-исполнителей: предоставление людям навыков и информации, которые им необходимы для разработки, осуществления и оценки программ; и дальнейшее расширение «культуры доказательств», сочетающей приверженность результатам с доказательствами того, что дает результаты, на основе опыта национальных и общинных заинтересованных сторон.

3. Международные стандарты учета в государственном секторе

47. Международные стандарты учета в государственном секторе представляют собой высококачественные, разработанные на независимой основе стандарты учета, которые организации государственного сектора рассматривают как передовую практику. Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУВУ) Организации Объединенных Наций одобрил принятие МСУГС для ЮНФПА и учреждений-партнеров к 2010 году после принятия резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи в 2006 году. Как следствие этого, в

ЮНФПА ведется большая практическая работа для постепенного принятия стандартов с их полным осуществлением к 2010 году.

48. Важно, чтобы ЮНФПА подготовил и реализовал план осуществления МСУГС, учитывающий как риски в сфере учета, так и оперативные риски.

49. На 2008 год ЮНФПА планировал осуществить два стандарта МСУГС: поступления и учет расходов. Хотя ЮНФПА начал переходить к учету расходов по методу начислений, он не мог применять стандарт, касающийся поступлений, ввиду необходимости в консенсусе всей системы Организации Объединенных Наций. Принятие этого стандарта отложено до начала 2010 года, когда, как ожидается, Совет по МСУГС даст технические рекомендации по этому вопросу.

4. Согласованный подход к переводу денежной наличности

50. Принятие согласованного подхода к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям остается проблемой для всей системы Организации Объединенных Наций, поскольку среди занимающихся аудитом подразделений Организации Объединенных Наций не достигнуто пока никакого согласия относительно последовательного подхода к проверке его реализации. Двумя ключевыми вопросами являются следующие: а) как подтверждать правильность «микрооценок» и «макрооценок» систем внутреннего контроля и потенциалов партнеров; и б) как ЮНФПА может обеспечивать достаточные гарантии того, что деньги, переводимые национальным партнерам-исполнителям, используются в predetermined целях. В 2009 году ООН будет продолжать работу с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций с целью разработки общих рамок, определяющих необходимые процедуры и сферу деятельности для получения таких гарантий.

Е. Осуществление политики в области надзора

1. Порядок предоставления доступа к докладам о внутренней ревизии

51. По состоянию на 31 января 2009 года не поступило ни одной просьбы о предоставлении доступа, так что ни один доклад о внутренней ревизии не был предан гласности.

2. Принцип единой ревизии

52. В 2003 году Секретариат Организации Объединенных Наций и Европейская комиссия подписали финансовое и административное рамочное соглашение (ФАРС) с целью установления партнерских отношений для оказания содействия в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Положение о финансовом контроле, согласованное обеими организациями в 1994 году, было включено *mutatis mutandis* в качестве приложения к ФАРС. С учетом требования Европейской комиссии о проверке использования ее взносов в одном из положений указывается, в частности, что Европейская комиссия может проводить проверки, включая проверки на месте, в отношении операций, финансируемых Комиссией. Их именуют миссиями по проверке. Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энер-

гии указала, что это положение представляет собой нарушение статьи XII Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций, касающейся внешней ревизии, и, в частности, финансового положения 12.6, которое предусматривает, что Комиссия ревизоров несет исключительную ответственность за проведение ревизий (принцип единой ревизии). Контролер Секретариата Организации Объединенных Наций, выступая от имени организаций системы Организации Объединенных Наций, включая фонды и программы, согласился с Европейской комиссией в том, что миссии по проверке ЕК могут проводить выборочный анализ операций по каждому основному процессу (закупки; набор персонала, включая начисление и выплату зарплаты; расходы; составление и исполнение бюджета; материально-техническое снабжение; и отчетность) по каждому проекту, в зависимости от того, что применимо к проекту, финансируемому ЕК, но это не будет ревизией, которая по-прежнему относится к сфере компетенции Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии. В силу ФАРС 2003 года, которое связывает и ЮНФПА, руководство было вынуждено позволить ревизорам Европейской комиссии провести в 2008 году проверки в нескольких страновых отделениях, отделении в Копенгагене и в штаб-квартире в связи с несколькими проектами, финансируемыми Европейской комиссией. ЮНФПА выразил свою обеспокоенность тем, что эти миссии по проверке Европейской комиссии могут коллизировать с принципом единой ревизии, как он упомянут выше, и с положением IV.D политики ЮНФПА в области надзора (см. DP/FPA/2008/14). ЮНФПА рекомендовал, чтобы Контролер Организации Объединенных Наций содействовал проведению встречи между всеми заинтересованными сторонами, в частности Европейского суда аудиторов и Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии, с целью достижения окончательной договоренности о путях решения этого вопроса.

V. Управление процессом перемен и управление рисками

53. Когда Исполнительный совет принял решение 2007/43 об утверждении организационной структуры ЮНФПА (см. DP/FPA/2007/16 и исправление к нему DP/FPA/2007/16/Corr.1), Совет признал необходимость более подходящей структуры для ЮНФПА, которая позволяла бы Фонду более эффективно реагировать на потребности стран и тех конечных бенефициаров, которые упоминаются в программном заявлении ЮНФПА. Пересмотренная организационная структура включает более крепкие страновые отделения, поддерживаемые вновь созданными региональными отделениями.

54. Перестройка ЮНФПА — это сложный процесс деволюции, сочетающий деконцентрацию (термин, который в правительственном контексте означает процесс, посредством которого агенты контроля со стороны центрального правительства передислоцируются и рассредоточиваются в географическом плане) и децентрализацию (термин, который в правительственном контексте означает передачу полномочий центральным правительством на более низкие уровни в политико-административной и территориальной иерархии). В ЮНФПА деконцентрация была осуществлена посредством перемещения бывших географических отделов из штаб-квартиры ЮНФПА в Нью-Йорке в соответствующие ре-

гиональные «центры Организации Объединенных Наций» с выполнением как технических, так и программных функций. Такое физическое перемещение дополняет децентрализацию, которая уже существовала в виде делегирования полномочий Директором-исполнителем страновым представителям ЮНФПА в отношении всех вопросов, касающихся осуществления страновых программ, одобренных Исполнительным советом.

55. Реализуемая реорганизованная структура может приводить к фрагментации и, тем самым, усиливать подверженность всем категориям рисков. Фрагментация, если она произойдет, будет особенно сложной с учетом недостатков в сферах управления, ориентированного на результаты, программирования на основе имеющейся информации, механизмов национального исполнения, управления людскими ресурсами и административных и финансовых вопросов. ЮНФПА необходимо объединить свою систему внутреннего контроля с системой ОУР в целях удовлетворения своих потребностей во внутреннем контроле и перехода к процессу ОУР. Этот процесс поможет ЮНФПА поддерживать организационную согласованность и сплоченность, одновременно пользуясь возможностями, открываемыми новой структурой, для повышения эффективности его усилий в интересах его конечных бенефициаров. Никакая модель рисков, независимо от ее утонченности, не может дать столько надежной информации, как всеобъемлющая система ОУР. ЮНФПА необходимо сосредоточить внимание на этом вопросе в 2009 и 2010 годах одновременно с активизацией внедрения его новой организационной структуры.

VI. Заключение

56. ЮНФПА переживает период возросшей подверженности рискам. Сочетание новой структуры и все более сложной и изменчивой обстановки требует внутренних коррективов для решения существующих проблем и недопущения еще большей уязвимости.

57. В настоящем докладе выявлены 11 важных вопросов надзора, как то: а) разработка программ и системы, ориентированные на конкретные результаты, сталкиваются с проблемами в сравнении с требованиями новых условий оказания помощи, особенно в контексте сосредоточения внимания в Аккрской программе действий на эффективности развития; b) качество, надежность и использование контроля и оценки программы/проекта; c) национальное исполнение; d) системное и общеорганизационное управление рисками; e) реализация новой структуры; f) разъединение обязанностей и функций в процессе ПОР; g) соблюдение организационных оперативных указаний; h) необеспеченные расходы; i) организационный план кадровой преемственности; j) внедрение МСУГС; и k) закупки.

58. Все эти вопросы могут и будут решаться посредством принятия более четкой и более всеобъемлющей системы внутреннего контроля и реализации ОУР. Сейчас подходящее время для того, чтобы ЮНФПА закрепил изменения, связанные с его реорганизованной структурой, объединив управление рисками и деловыми процессами и сосредоточив еще большее внимание на результатах.

59. Для эффективного решения сегодняшних проблем требуется сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами и партнерами в области развития. В частности, в духе резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехго-

личном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций важное значение имеет сотрудничество и поддержка со стороны всех партнеров-исполнителей и государств-членов. Настоящий доклад о деятельности в области надзора и внутренней ревизии следует рассматривать в более широком контексте осуществления Программы действий МКНР и ее воздействия на людей. Усиление внутреннего контроля мотивируется не только желанием поддерживать репутацию организации и способность мобилизовать ресурсы, но и обязанностью ЮНФПА выполнять свой мандат и улучшать качество жизни женщин, мужчин и молодежи по всему миру, особенно тех из них, кто находится в уязвимом, маргинализированном и неблагоприятном положении вследствие нищеты, стихийных или иных бедствий и/или гуманитарных ситуаций.

VII. Рекомендация

60. Исполнительный совет может пожелать принять к сведению настоящий доклад (DP/FPA/2009/5) и дать указания ЮНФПА.

Приложение 1

Диаграммы

Диаграмма 1
Деятельность в области внутренних ревизий

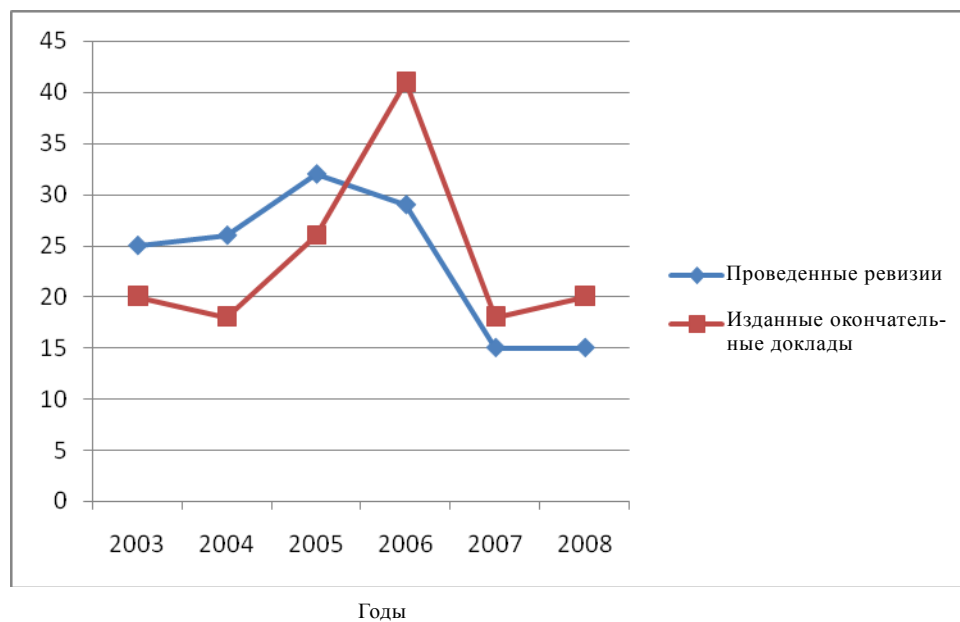


Диаграмма 2
Совокупность рисков страновых отделений ЮНФПА

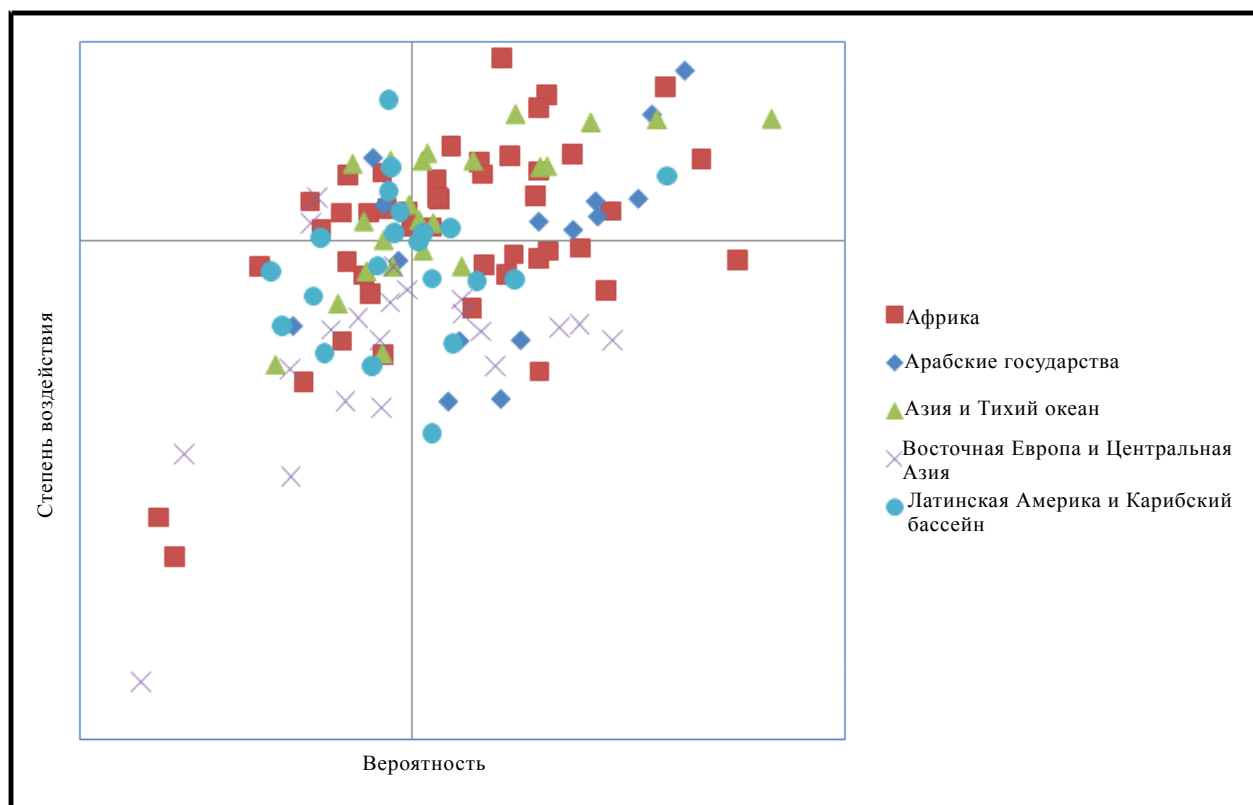


Диаграмма 3
Изменчивость совокупности рисков в ЮНФПА

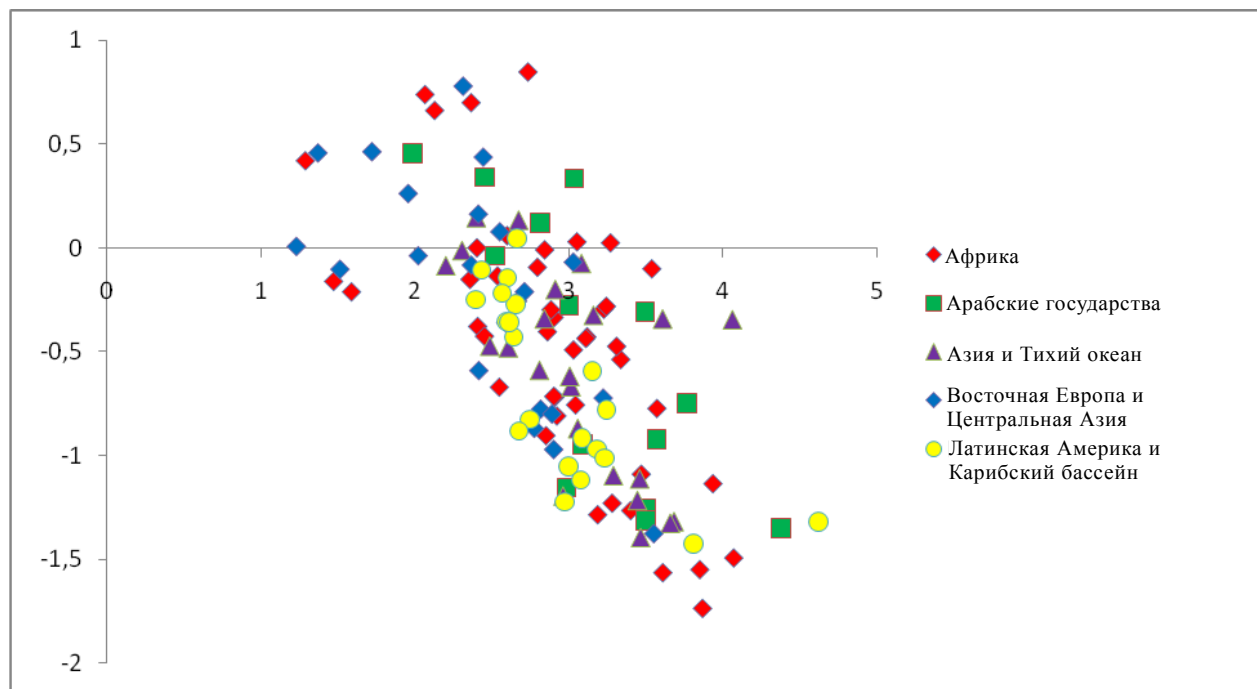


Диаграмма 4
Профиль организационных рисков ЮНФПА

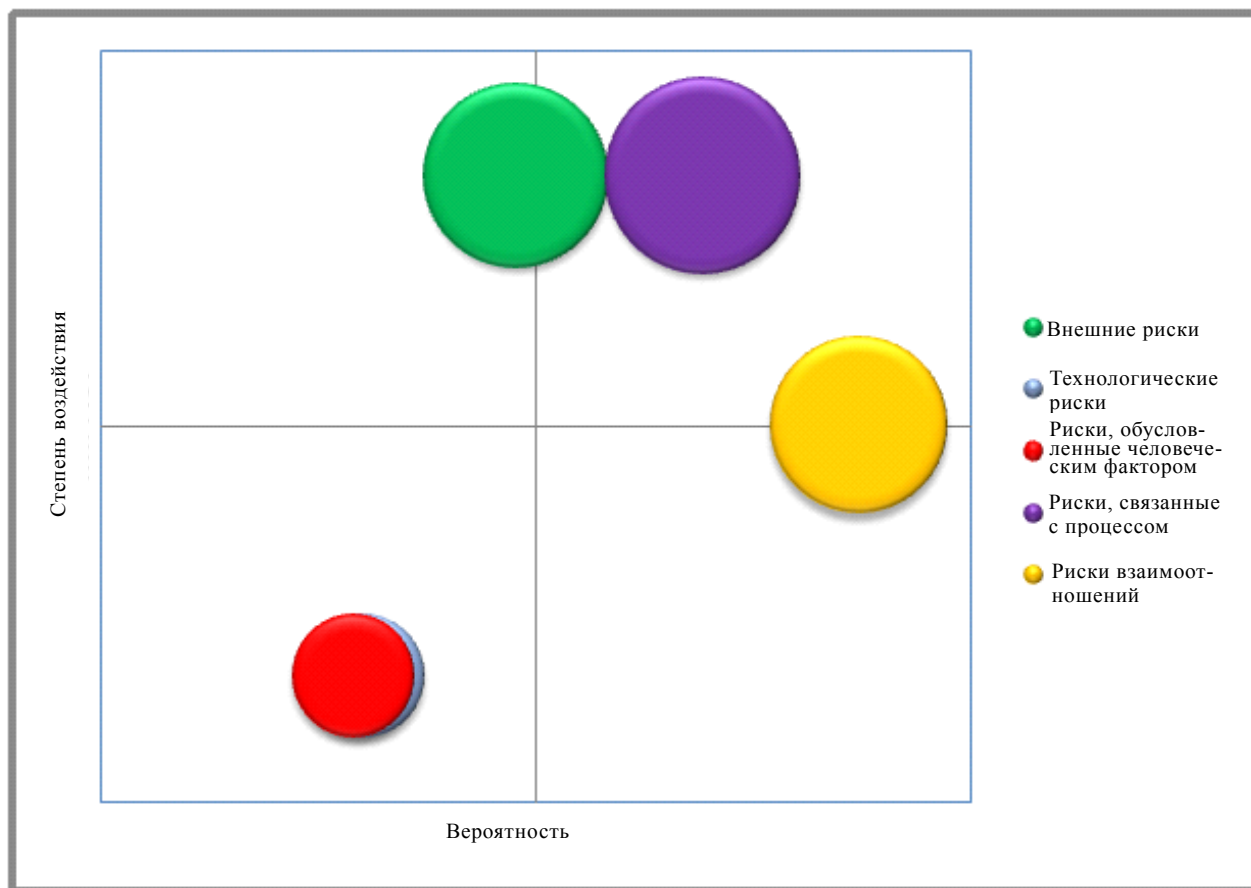


Диаграмма 5
**Обзор ревизий национального исполнения за 2007 год, проведенных
 в 2008 году**

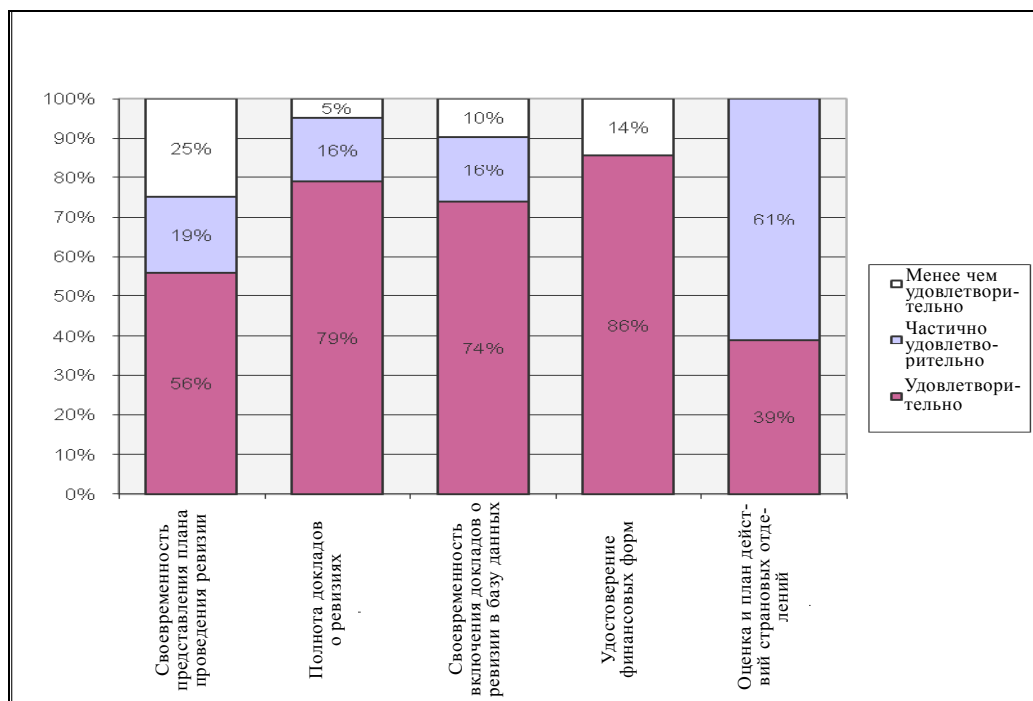
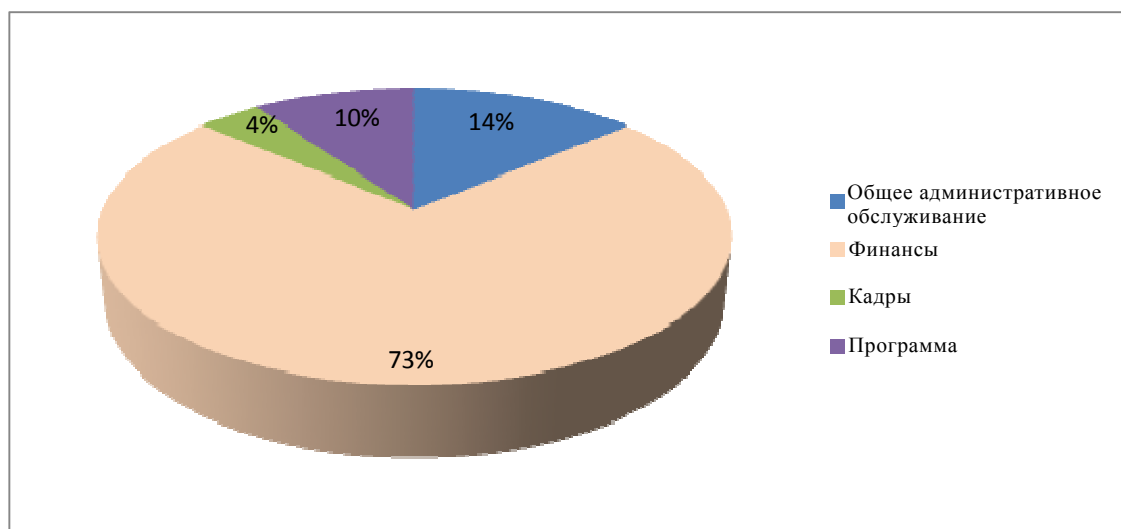


Диаграмма 6
Вопросы, приведшие к аудиторским заключениям с оговорками относительно проектов с национальным исполнением за 2007 год



Приложение 2

Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Консультативно-ревизионный комитет

Ежегодный доклад Директору-исполнителю за 2008 год

Цель

1. В соответствии с пунктом 14 круга ведения Консультативно-ревизионного комитета (КРК) и пунктом 14 С раздела IV, подраздел F, политики ЮНФПА в области надзора в настоящем третьем докладе Директору-исполнителю ЮНФПА содержится резюме деятельности и стратегических рекомендаций КРК Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения за 2008 год.

Деятельность Консультативно-ревизионного комитета в 2008 году

2. Члены Комитета: В январе 2008 года после интенсивного процесса поиска и оценки Комитет вынес рекомендацию в отношении пятого члена, г-на Хуго Луппи, которого Директор-исполнитель назначил в состав Комитета в феврале 2008 года. КРК состоит полностью из членов, не относящихся к ЮНФПА и поэтому являющихся независимыми от ЮНФПА и его администрации и руководства. Члены Комитета обладают требующимися экспертными знаниями в области управления рисками и контроля, финансового управления и отчетности, развития и вопросов программ.

3. Заседания: КРК провел в 2008 году семь официальных заседаний: три заседания с личным присутствием (в январе, июне и октябре) и четыре телеконференции (в апреле, ноябре и две в декабре). Участниками заседаний от ЮНФПА были Директор-исполнитель, два заместителя Директора-исполнителя, старшее программное и оперативное руководство, в зависимости от того, что обсуждалось, Директор Отдела служб надзора (ОСН) и внешние ревизоры. По мере необходимости, КРК собирался без присутствия руководства и проводил отдельные закрытые заседания с Директором-исполнителем, Директором ОСН и внешними ревизорами. В ходе заседания КРК в июне Комитет провел совместное полдневное заседание с Консультативным комитетом по ревизии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) для обмена мнениями по вопросам, представляющим взаимный интерес, относительно взаимозависимостей между ЮНФПА и ПРООН. Председатель КРК ЮНФПА также присутствовал на ежегодной сессии Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА в июне 2008 года в Женеве. Помимо официальных заседаний, члены Комитета продолжали проводить внутренние консультации и обсуждения, рассматривать документы и выносить рекомендации руководству ЮНФПА по телефону и с помощью электронной связи.

4. Отчетность: Готовились и утверждались протоколы заседаний Комитета. В соответствии с пунктом 13 круга ведения КРК Комитет официально отчитывался перед Директором-исполнителем после каждого заседания. Готовились справки для Директора-исполнителя, и Комитет или его Председатель информировали Директора-исполнителя лично или по телефону.

5. Оценка эффективности Комитета: Комитет проводит ежегодную самооценку для подтверждения соответствия его круга ведения и для оценки его эффективности. Комитет также выносит рекомендации, по мере необходимости, в ходе каждого заседания и периодически отслеживает выполнение этих рекомендаций руководством ЮНФПА. Из всех рекомендаций, вынесенных КРК в 2008 году, большинство либо выполнены, либо находятся в процессе осуществления.

6. Служебная аттестация Директора Отдела служб надзора: В соответствии со своим кругом ведения КРК через своего Председателя представляет Директору-исполнителю официальный отзыв о деятельности Директора ОСН и письменный материал для включения в систему служебной аттестации и повышения квалификации ЮНФПА.

7. Поездки на места: Для улучшения понимания Комитетом задачи ЮНФПА и усилий по его перестройке три члена КРК участвовали в поездках на места с целью расширения своих знаний о деятельности ЮНФПА. Председатель посетил страновые отделения ЮНФПА в Индии, Объединенной Республике Танзания и Уганде; еще один член КРК также посетил страновое отделение в Индии вместе с Председателем; и еще один член Комитета побывал в страновом отделении в Гане. В общей сложности члены Комитета посвятили более семи человеко-дней деятельности на местах в страновых отделениях. С согласия Директора-исполнителя ЮНФПА члены КРК планируют посетить дополнительные местные отделения в 2009 году.

8. Координация и связь с внешним ревизором: КРК регулярно встречается с внешним ревизором ЮНФПА — Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций — для обмена соответствующей информацией и для понимания осуществляемых стратегий с целью обеспечения общего аудиторского охвата ЮНФПА, включая работу, проводимую ОСН. Комитет проводил предметные обсуждения с представителями Комиссии ревизоров в ходе каждого из своих заседаний с личным присутствием и своей телеконференции 17 декабря.

Стратегические рекомендации Консультативно-ревизионного комитета в 2008 году

9. Ниже резюмируются вызывающие беспокойство вопросы, выявленные КРК, наряду со стратегическими рекомендациями, вынесенными Директору-исполнителю и старшему руководству ЮНФПА в 2008 году. КРК благодарит руководство ЮНФПА за проявленную им восприимчивость к рекомендациям Комитета и за позитивные меры, принятые Фондом для решения таких вопросов.

10. ЮНФПА переживает внутреннюю многоярусную трансформацию. Помимо внедрения своей новой организационной структуры и обеспечения того, чтобы перестройка поддерживала реформу Организации Объединенных Наций, ЮНФПА занимается существенным пересмотром своей системы плани-

рования общеорганизационных ресурсов («Атлас») и своей финансовой политики и практики для приведения их в соответствие с Международными стандартами учета в государственном секторе (МСУГС), причем все это происходит в часто неопределенной и все более сложной внешней обстановке. Меняющиеся условия во внутренней и внешней среде ЮНФПА создают проблемы в области управления людскими ресурсами и оперативных взаимоотношений, а также в том, что касается партнеров-исполнителей и других учреждений-доноров.

11. КРК признает, что ЮНФПА добился существенного прогресса в осуществлении процесса своей реорганизации, решении в значительной мере своих внутренних кадровых и административных проблем и обеспечении достижения существенных программных результатов путем сосредоточения внимания на подотчетности в ЮНФПА и на его партнерских связях. КРК воздает должное ЮНФПА за его постоянные усилия в этом отношении.

12. «Атлас» — система планирования общеорганизационных ресурсов ЮНФПА — находится под руководством ПРООН. КРК регулярно обсуждает наиважнейшие услуги, предоставляемые ПРООН, и функциональность ее системы «Атлас». В октябре КРК был оповещен о том, что ПРООН уведомила ЮНФПА относительно того, что система «Атлас» будет отключена по меньшей мере на одну, а то и на две недели в конце 2008 года и что периоды простоя, возможно, будут иметь место и позднее, если предусмотренные графиком работы в конце 2008 года не будут успешными. КРК выразил Директору-исполнителю свою обеспокоенность на этот счет, а именно:

- ПРООН обеспечивает важнейшие услуги для ЮНФПА, и любой простой как таковой оказывает серьезное воздействие на ЮНФПА не только в смысле фактического простоя, но и в плане издержек для ЮНФПА в связи с необходимостью изыскания обходного пути вследствие этого;
- столь значительное по своей продолжительности отключение не является типичным, и возникает вопрос относительно того, нет ли каких-то дополнительных проблем, связанных с функциональностью системы «Атлас», помимо тех, которые ПРООН, возможно, сообщила ранее, что ослабляет доверие ЮНФПА к этой системе;
- как представляется, ПРООН не приняла никаких мер для компенсации ЮНФПА за такой срыв предоставления услуг, что было бы обычной практикой в случае обслуживающих компаний частного сектора и было бы включено в контракт с обслуживающей компанией.

КРК рекомендовал Директору-исполнителю довести обеспокоенность КРК до сведения руководства ПРООН. Одновременно с этим Председатель КРК довел эту обеспокоенность до сведения Председателя Консультативного комитета по ревизии ПРООН. КРК также рекомендовал ЮНФПА разработать план управления рисками в связи с модификацией системы «Атлас».

13. КРК регулярно получает обновленную информацию о реорганизации ЮНФПА. Как было отмечено в пункте 10 выше, многоярусная трансформация ЮНФПА подчеркивает важность всеобъемлющего планирования кадровой преемственности и кадровой работы, что является частью стратегии Фонда в области людских ресурсов и планирования действий для обеспечения бесперебойного функционирования. Такого рода перспективное планирование содей-

ствовало обеспечению того, чтобы ЮНФПА продолжал оказывать качественные услуги и оставался надежным партнером для стран, в которых осуществляются программы, в нынешней обстановке перемен. КРК поддерживает дополнительные политические и иные меры, принятые руководством ЮНФПА для смягчения выявленных рисков, включая назначение Исполнительного координатора по вопросам управления процессом перемен и обеспечения бесперебойного функционирования. КРК предложил уделять больше внимания кадровому аспекту управления переменами и обеспечения бесперебойного функционирования организации. Как и ожидалось, во время поездок КРК на места оперативный персонал выражал беспокойство и просил дать разъяснения относительно распределения ролей и обязанностей между штаб-квартирой, региональными, субрегиональными и страновыми отделениями.

14. Что касается реорганизации, то КРК отметил, что ОСН предлагает провести ревизию процесса реорганизации в 2010 году. Комитет полагает, что ОСН мог бы играть более видную роль в связи с реорганизацией ЮНФПА, вынося на постоянной основе рекомендации относительно того, является ли система внутреннего контроля надлежащей, и рекомендуя улучшения или усовершенствования, которые можно было бы реализовать сразу же.

15. КРК регулярно информируется о прогрессе в деле принятия МСУГС в ЮНФПА. КРК признает последствия внедрения МСУГС для всего ЮНФПА в плане как финансовой отчетности, так и основополагающей финансовой политики, равно как и организационного управления и организационной культуры. КРК рекомендовал подготовить план реализации МСУГС, учитывающий как риски в сфере учета, так и оперативные риски и устанавливающий взаимосвязи с другими инициативами ЮНФПА, такими, как модернизация системы «Атлас» и перестройка. КРК также предложил, чтобы ЮНФПА добивался большего вовлечения Комиссии ревизоров в плане вынесения рекомендаций относительно внедрения МСУГС.

16. В соответствии с кругом ведения КРК от Комитета ожидают проведения обзора политики, существенно сказывающейся на финансовом управлении и финансовой отчетности, функциях внутренней ревизии, расследований и оценки и эффективности систем внутреннего контроля и подотчетности в ЮНФПА. В этой связи КРК, как указывалось, провел обзор и вынес рекомендации относительно политики в различных областях. КРК также рассмотрел вопросы и вынес предложения относительно выплат *ex gratia* и принципа единой ревизии. Комитет подчеркнул важность консультаций с ним, прежде чем будут дорабатываться политические решения, существенно сказывающиеся на деловых процессах и операциях ЮНФПА, такие как в отношении внедрения МСУГС.

17. В 2007 году КРК поддержал рекомендацию ОСН относительно пересмотра системы внутреннего контроля ЮНФПА, дабы она полностью соответствовала стандартам Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (КОСТ). В 2008 году КРК получил обновленную информацию о периодической переработке нынешней комплексной системы внутреннего контроля, которая выносит указания в отношении контроля и подотчетности в связи операциями ЮНФПА, особенно на страновом уровне. С учетом происходящих изменений во внутренней финансовой и оперативной политике и практике ЮНФПА и меняющейся внешней среды требуются дополнительные и постоянные модификации для

обеспечения того, чтобы указания по внутреннему контролю оставались актуальными и полностью соответствовали нормам КОСТ.

18. КРК рассмотрел проект политики ЮНФПА в области надзора и систему подотчетности и вынес рекомендации для обеспечения того, чтобы роль КРК, включая его независимость, взаимоотношения с Исполнительным советом и процедуры назначения были приведены в соответствие с передовой международной практикой.

19. В соответствии с пунктом 15 своего круга ведения КРК регулярно рассматривает деятельность ОСН, включая его устав, сферу деятельности, планы, мероприятия, ресурсы, штатный состав и организационную структуру. КРК рекомендовал одобрить, в принципе, план ревизий ОСН на 2009–2010 годы и рассмотрел бизнес-план ОСН на 2009 год. КРК высказал предложение о том, что в будущие ежегодные планы ревизий можно было бы включать дополнительную информацию для того, чтобы имелось более четкое представление о том, как готовился план и какие существуют обоснования для предложения запланированного уровня гарантий, необходимого руководству ЮНФПА, КРК и Исполнительному совету. КРК высказал мысль о том, что планы могли бы быть более ясными в смысле демонстрации того, как предлагаемые мероприятия содействуют достижению стратегических целей ЮНФПА и дают гарантии того, что в важнейшие деловые инициативы и процессы ЮНФПА включены надлежащие меры контроля. КРК также полагает, что ОСН мог бы оказывать помощь в реализации новых, находящихся в процессе осуществления крупных деловых инициатив, таких, как МСУГС, общеорганизационное управление ресурсами и перестройка, посредством своего участия на этапах планирования. Мнения ОСН в отношении планирования могут приводить к более эффективному контролю и/или к повышению оперативной эффективности.

20. Что касается ежегодного процесса планирования ревизий ОСН, то КРК вновь рекомендовал расширить и модифицировать, в случае необходимости, модель рисков ОСН с целью включения операций штаб-квартиры помимо нынешней совокупности рисков страновых и субрегиональных отделений.

21. КРК высказал мысль о том, что от ОСН может требоваться более стратегическое по своей направленности проведения ревизий и представлении докладов по ним. В этой связи ОСН в настоящее время сосредотачивает внимание на общих причинах недостатков или на средствах уменьшения подверженности рискам, и количество замечаний и рекомендаций ограничивается теми, которые являются важными по своему характеру, что сокращает объем докладов до разумных размеров. Это должно ускорить выпуск докладов и благоприятствовать более своевременному осуществлению аудиторских рекомендаций, тем самым демонстрируя приумноженный ОСН эффект за счет содействия совершенствованию операций ЮНФПА.

22. В настоящее время руководство ЮНФПА берет на себя полную ответственность за обеспечение принятия мер для осуществления рекомендаций, содержащихся в докладах о внутреннем надзоре. КРК поддерживает подотчетность руководства ЮНФПА в этом отношении. Однако в соответствии с Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии КРК также рекомендовал ОСН рассмотреть возможность того, чтобы играть более своевременную и непосредственную роль в процессах последующей деятельности по итогам внутренних ревизий, особенно в связи с сущест-

венными аудиторскими замечаниями или докладами, считающимися неудовлетворительными. Результаты такой последующей деятельности могут помочь поддерживать руководство ЮНФПА, давая объективные и независимые, основанные на фактах оценки в отношении того, какие меры принимаются руководством для выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам мероприятий ЮНФПА в области надзора.

23. КРК также подчеркнул важность установления того, сказываются ли уровни ресурсов и потенциал ОСН — и если да, то как сказываются — на его способности выполнять свой устав и обеспечивать уровень гарантий, необходимый для поддержки стратегических целей ЮНФПА. В этой связи внимание КРК было обращено на текущие вопросы, касающиеся адекватности ресурсов ОСН, и проблемы с набором персонала. КРК осознает, что в процессе набора могут существовать факторы, связанные с внутренней обстановкой, которые не зависят непосредственно от ОСН. Однако крайне важно, чтобы ОСН имел потенциал и ресурсы, требующиеся для обеспечения достаточного охвата в области внутренней ревизии, оценки и расследований в ЮНФПА, и чтобы обеспечивалось соответствующее планирование кадровой преемственности. КРК понимает, что ограничения в плане ресурсов ОСН, возможно, содействовали возникновению некоторых из проблем, отмеченных КРК в пунктах 19–22.

24. В соответствии со своим кругом ведения КРК рассмотрел финансовые ведомости ЮНФПА за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2007 года, до завершения работы над ними и рекомендовал внести некоторые изменения для того, чтобы сообщаемая финансовая информация была более ясной и качественной. Однако следует отметить, что, как вытекает из пункта 16 круга ведения КРК, в обязанности КРК не входит определять, что финансовые ведомости ЮНФПА и раскрываемая в них информация являются полными и точными и соответствуют применимым принципам учета и правилам и положениям.

25. Что касается финансового доклада ЮНФПА и проверенных финансовых ведомостей за период, закончившийся 31 декабря 2007 года, и доклада Комиссии ревизоров (A/63/5/Add.7), то КРК отметил измененное заключение с одним поясняющим параграфом наряду с замечаниями, рекомендациями и вопросами, вызывающими обеспокоенность. Поясняющий параграф касается обеспокоенности Комиссии ревизоров по поводу расходов, связанных с методом национального исполнения (НИСП). КРК получает регулярную информацию о мерах, принимаемых ЮНФПА для осуществления рекомендаций, вынесенных Комиссией ревизоров, и поддерживает усилия ЮНФПА по выполнению этих рекомендаций на систематической и постоянной основе. КРК рекомендовал ЮНФПА уделять первостепенное внимание осуществлению рекомендаций, классифицируемых как «первоочередные», включая рекомендации, касающиеся управления программами и проектами в связи с проектами с национальным исполнением, внедрения МСУГС, управления и составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и управления людскими ресурсами. КРК также предложил ОСН, в качестве передового метода, отслеживать ход осуществления рекомендаций Комиссии ревизоров. Таким образом ОСН может повышать эффективность посредством поддержки руководства ЮНФПА в обеспечении того, чтобы меры, принимаемые для выполнения замечаний, были адекватными и полными. Кроме того, Комиссия ревизоров, возможно, сможет

полагаться на работу ОСН и без необходимости не выполнять дополнительную углубленную последующую работу.

26. Национальное исполнение остается областью высокого риска. В ходе 2008 года выражалась дополнительная обеспокоенность относительно проектов с национальным исполнением. КРК осознает проблемы, стоящие перед ЮНФПА в плане обеспечения соответствующей подотчетности за финансовые и программные результаты, одновременно с работой на основе новых механизмов оказания помощи (например, общесекторальные подходы (ОСП) и согласованный подход к переводу денежной наличности (СППН)). КРК понимает, что старшее руководство ЮНФПА определило национальное исполнение как один из самых приоритетных для него вопросов. КРК осознает, что некоторые из главных причин проблем с национальным исполнением связаны с потенциалом партнеров-исполнителей и с административной практикой, включая программный и финансовый контроль со стороны страновых отделений. Для устранения проблем такого рода, насколько понимает КРК, внедряются внутренние процессы для укрепления потенциала персонала и улучшения управления проектами и надзора за ними. Например, в январе 2008 года КРК рекомендовал, чтобы была проведена оценка функциональной ответственности ОСН за управление аудиторской базой данных в отношении национального исполнения и чтобы программное руководство ЮНФПА было подотчетным за эту программную деятельность, связанную с реализацией и ревизией проектов с национальным исполнением. Был назначен штатный координатор программы национального исполнения. В настоящее время ОСН может играть свою роль — проводить независимый обзор и оценку адекватности и эффективности этой системы и процессов. Кроме того, КРК понимает, что ЮНФПА ведет работу со своими партнерами-исполнителями в целях укрепления потенциала посредством разработки программ и проектов и путем усиления мер внутреннего контроля и подотчетности. В этой связи Комитет поддерживает усилия ЮНФПА по укреплению мер контроля и методов управления на местном уровне и уровне штаб-квартиры. Таким путем руководство берет на себя прямую и полную ответственность за совершенствование процессов планирования и контроля и обеспечивает, по мере необходимости, решение вопросов наращивания потенциала.

27. Для оказания содействия управлению, ориентированному на конкретные результаты, КРК предложил руководству ЮНФПА разработать и осуществить официальную комплексную стратегию общеорганизационного управления рисками. В настоящее время в ЮНФПА существуют различные компоненты, которые могут поддерживать эту стратегию. КРК рекомендовал ЮНФПА интегрировать эти компоненты и разработать дополнительные системы и процессы, необходимые для поддержки и подкрепления всеобъемлющей стратегии общеорганизационного управления рисками, которая выявляла бы и смягчала бы подверженность рискам по всей организации и в ее внешних связях.

28. Как только комплексная стратегия общеорганизационного управления рисками будет разработана и внедрена в ЮНФПА, КРК будет в состоянии провести более полную оценку стратегий ЮНФПА по смягчению рисков, включая наиболее желательную для ЮНФПА степень риска и остаточные риски. Затем КРК сможет вносить более непосредственный вклад в достижение стратегических и деловых целей ЮНФПА путем вынесения обширных общих стратегических рекомендаций Директору-исполнителю относительно общеорганизаци-

онной подверженности рискам. В настоящее время КРК получает от руководства регулярную информацию о конкретных проблемах и вопросах, вызывающих обеспокоенность у ЮНФПА. Кроме того, ОСН представляет информацию о важных вопросах, связанных с рисками, и недоработках, обнаруженных посредством проводимых им оценок, ревизий и расследований. КРК надеется на продолжение своего диалога с руководством ЮНФПА касательно интеграции стратегий смягчения в связи с конкретными и дискретными вопросами, вызывающими обеспокоенность, и стратегий, необходимых для потенциальных общих и фундаментальных рисков для организации.

Общее заключение

29. КРК рассмотрел доклад Директора-исполнителя, представляемый Исполнительному совету, а именно доклад о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2008 году (DP/FPA/2009/5), принял к сведению выявленные важные вопросы надзора и согласен с его содержанием. КРК высоко оценивает значительный прогресс, достигнутый ЮНФПА за последний год в обстановке, характеризующейся многочисленными проблемами.

30. КРК заявляет о поддержке постоянного укрепления процессов подотчетности и обеспечения гарантий в ЮНФПА. Комитет надеется, что стратегические советы и рекомендации, вынесенные руководству ЮНФПА в 2008 году, способствуют разработке и поддержанию соответствующих систем надзора и подотчетности наряду с необходимыми вспомогательными системами и методами осуществления.

Приложение 3

Отклик руководства на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

1. Отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета (КРК) представляется в соответствии с решением 2008/37 Исполнительного совета. Дальнейшую информацию по ряду тем, затронутых в настоящем отклике, можно найти во всеобъемлющем отклике руководства на деятельность ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2008 году, который имеется на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.
2. ЮНФПА с удовлетворением принимает и приветствует ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета за 2008 год. В 2008 году ЮНФПА продолжал извлекать пользу из взаимосвязи с КРК и его рекомендаций. ЮНФПА хотел бы выразить признательность Председателю и членам КРК за их целенаправленную, профессиональную работу и их приверженность оказанию ЮНФПА содействия в его усилиях по повышению организационной эффективности и результативности.
3. ЮНФПА согласен с КРК в том, что 2008 год был годом преобразований, когда одновременно осуществлялось несколько крупных и взаимосвязанных инициатив по управлению процессом перемен: реорганизация, модернизация планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР), подготовка к внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), включая пересмотр финансовых положений и правил ЮНФПА, и национальное исполнение (НИСП). Каждая из них влечет свои собственные риски. Более того, в связи с каждой из этих инициатив ЮНФПА зависит от внешних партнеров.
4. Следуя совету КРК, ЮНФПА находится в процессе разработки стратегии общесистемного управления рисками (ОУР), которая согласуется со стандартами Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (КОСТ). Это позволит ЮНФПА в целом и входящим в него подразделениям анализировать риски на комплексной, всеобъемлющей основе и, по мере необходимости, создавать механизмы по смягчению рисков. ЮНФПА поручил Исполнительному координатору Фонда по вопросам управления процессом перемен и обеспечения бесперебойного функционирования возглавить эти усилия. Стратегия ОУР, разрабатываемая при поддержке внешней консультационной фирмы, как ожидается, будет готова к концу 2009 года. Отправным пунктом стратегии ОУР является проделанная ранее работа по предотвращению мошенничества, и она будет использовать ту же методологию для интеграции нынешних усилий по управлению рисками в ЮНФПА (например, предотвращение мошенничества, оценки рисков в плане безопасности) в одних всеобъемлющих рамках. Когда она будет разработана и внедрена, она предоставит в распоряжение ЮНФПА, Отдела служб надзора (ОСН) и КРК систематические и всеобъемлющие методы для оценки и обсуждения рисков и вопросов смягчения рисков. Параллельно с ОУР ЮНФПА занимается пересмотром своей системы внутреннего контроля (СВК) для обеспечения ее полного соответствия со стандартами КОСТ. Эта работа ведется в настоящее время, и пересмотренная СВК будет готова к сентябрю 2009 года.

5. Система ПОР «Атлас» представляет собой совместное начинание ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС. Хотя система находится под совместным руководством, ПРООН является поставщиком услуг системы «Атлас» для целей ПОР. В 2008 году эти три организации подготовились к первой крупной модернизации системы ПОР «Атлас» со времени ее создания в 2004 году. ЮНФПА принял активное участие в обсуждениях, связанных с планированием модернизации системы «Атлас», и был на раннем этапе проинформирован ПРООН о том, что процесс модернизации потребует значительного периода времени (до двух недель), когда персонал не сможет иметь доступ к системе «Атлас» и совершать в ней операции. Хотя ЮНФПА предпочел бы более короткий период простоя, ЮНФПА не намеревается добиваться компенсации от ПРООН, поскольку система ПОР «Атлас» представляет собой партнерское начинание трех организаций. Кроме того, такого рода компенсация не была предусмотрена в меморандуме о взаимопонимании (MoV), подписанном двумя учреждениями, в соответствии с общей практикой для таких MoV. Тем не менее, ЮНФПА довел рекомендацию КРК до сведения старшего руководства ПРООН.

6. ЮНФПА в партнерстве с ПРООН и ЮНОПС принял ряд мер для уменьшения воздействия процесса модернизации на организацию, и учреждениями-партнерами был разработан план смягчения рисков, включая планирование проведения модернизации в то время, когда количество операций в системе «Атлас» является традиционно небольшим. Модернизация прошла успешно и без каких-либо крупных инцидентов. ЮНФПА принял к сведению мнения КРК, в частности то, что двухнедельный период простоя не является типичным. Тем временем, Фонд ведет постоянную работу со своими партнерами по системе «Атлас» на всех уровнях для обеспечения того, чтобы ЮНФПА был в курсе всех вопросов, касающихся системы «Атлас» и подверженности ЮНФПА рискам в этой сфере.

7. В 2008 году ЮНФПА воспользовался рекомендацией КРК относительно подготовки к полному внедрению МСУГС с 2010 года и далее. Старшее руководство ЮНФПА осознает, что это является крупной инициативой по управлению процессом перемен, которая влечет за собой последствия для всей организации. В ответ на это ЮНФПА завершит и выпустит во втором квартале 2009 года план внедрения МСУГС, учитывающий как риски в сфере учета, так и оперативные риски и, помимо этого, увязывающий эти усилия с другими инициативами ЮНФПА.

8. Как было отмечено выше, в плане осуществления различных инициатив по управлению процессом перемен ЮНФПА зависит от ряда внешних партнеров по всей системе Организации Объединенных Наций. Эта взаимозависимость охватывает широкий диапазон: от толкования стандартов МСУГС и разработки учебных материалов и модулей до подготовки согласованных финансовых положений и правил Организацией Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП. Что касается изменений в системе «Атлас», то ЮНФПА зависит от своих партнеров — ПРООН и ЮНОПС. Отдел служб надзора ЮНФПА также занимается работой по внедрению МСУГС и согласованию финансовых положений и правил. По совету КРК ЮНФПА обратился к Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и привлек ее к работе по внедрению МСУГС. Более того, ЮНФПА опирается на опыт других организаций, уже внедривших МСУГС, например МПП.

9. В 2008 году Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выпустила измененное аудиторское заключение с одним поясняющим параграфом, касающимся национального исполнения в финансовых ведомостях ЮНФПА за 2006–2007 годы. В ответ на этот крайне важный вопрос ЮНФПА решил в срочном порядке заняться этой проблемой, создав небольшую группу во главе с Исполнительным координатором для целей более эффективного управления рисками и уменьшения подверженности Фонда рискам в этой области. Группа занимается широким кругом вопросов, касающихся национального исполнения, что является еще одной областью, в которой ЮНФПА зависит от поддержки и сотрудничества со своими внешними партнерами, в частности национальными партнерами, осуществляющими программы, финансируемые ЮНФПА.

10. Самой значительной инициативой по управлению процессом перемен в 2008 году была реорганизация Фонда. Существенные материально-технические проблемы, связанные с отбором и расстановкой персонала и подготовкой к созданию региональных и субрегиональных отделений и физическому перемещению в места их расположения, решаются эффективным образом. Руководство ЮНФПА согласно с важностью всеобъемлющего планирования кадровой преемственности и кадровой работы как части процесса управления организационными изменениями и перестройки. Стратегия планирования кадровой преемственности разработана и сейчас осуществляется в ЮНФПА. Неослабное первоочередное внимание уделяется кадровым аспектам процесса перемен, а также обеспечению непрерывного функционирования, и за этим пристально наблюдает общеорганизационный руководящий комитет, а также Исполнительный координатор по вопросам управления процессом перемен и обеспечения бесперебойного функционирования. Одним из главных аспектов региональных заседаний по вопросам планирования в начале 2009 года является обеспечение большей ясности относительно распределения функций и обязанностей между штаб-квартирой, региональным, субрегиональным и страновым уровнями.

11. Что касается функции внутренней ревизии, то планирование ревизий носит самый всеобъемлющий характер, и в нем участвуют старшее руководство ЮНФПА, Консультационно-ревизионный комитет и Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций. Оно базируется на статистической модели, которая пользуется поддержкой Исполнительного совета как надежный метод оценки совокупности рисков ЮНФПА. Модель, которая в настоящее время сконцентрирована на децентрализованных подразделениях (страновые и региональные отделения), пересматривается на предмет включения горизонтальных и сквозных функций на всех уровнях ЮНФПА. ООН придерживается международных стандартов профессионального проведения внутренней ревизии Института внутренних ревизоров. ООН стремится поддерживать сложный баланс между независимостью и объективностью и повышением эффективности деловых процессов посредством предоставления консультационных услуг руководству. В этой связи, дабы избежать любого потенциального конфликта интересов, ОСЕ будет продолжать действовать осторожно, когда он будет получать просьбы об участии в управлении процессом перемен, даже на раннем этапе планирования.

12. Последующая деятельность по рекомендациям внутренних или внешних ревизий является прежде всего обязанностью руководства. В ходе своей работы ОСН систематически контролирует надежность отчетности руководства по аудиторским рекомендациям и регулярно информирует все заинтересованные стороны о статусе рекомендаций и о любых несоответствиях, когда они обнаруживаются.
