



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

Distr.: General
11 April 2011
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2011 года
6–17 июня 2011 года, Нью-Йорк
Пункт 10 предварительной повестки дня
ЮНФПА — внутренняя ревизия и надзор

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**Доклад Директора Отдела служб надзора о деятельности
ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2010 году**

Резюме

Настоящий доклад о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2010 году представляется во исполнение решения 2010/22 и предыдущих решений Исполнительного совета. В соответствии с пунктом 20 решения 2010/22 доклад озаглавлен «Доклад Директора Отдела служб надзора о деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2010 году». Доклад имеет целью проинформировать Совет о серьезных рисках для работы Фонда в процессе развития, который постоянно претерпевает изменения и сталкивается с проблемами. В отличие от предыдущих докладов в настоящем докладе основное внимание уделяется рекомендациям, которые должны быть рассмотрены Исполнительным советом.

В соответствии с просьбой Исполнительного совета, содержащейся в его решении 2008/37, ежегодный доклад Консультативного комитета по ревизии ЮНФПА и ответ руководства на него включены в приложения к настоящему докладу о внутренней ревизии и надзоре. Кроме того, на веб-сайте ЮНФПА представлен отдельный всеобъемлющий ответ руководства.

Элементы решения

Исполнительный совет может пожелать принять решение с учетом рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	6
II. Фактическая информация: ее источники и надежность и методология ее получения. .	6
A. Надзорная деятельность в 2010 году	6
B. Ресурсы	7
C. Осуществление политики в области надзора — порядок предоставления доступа к докладам о внутренней ревизии.	8
D. Надежность работы Отдела служб надзора	8
E. Методология	8
III. Подверженность ЮНФПА рискам и связанные с этим тенденции.	9
A. Основные глобальные риски	9
B. Оценка рисков в страновых отделениях	9
C. Серьезные проблемы в области надзора	12
IV. Контроль за выполнением рекомендаций, вынесенных по итогам внутренних ревизий в 2007–2010 годах.	14
V. Будущие направления деятельности.	15
A. Управление	17
B. Кадровые ресурсы: сотрудники	18
C. Программа	20
D. Связь между управлением и сотрудниками: структура	23
E. Связь между программой и сотрудниками: эффективность работы.	24
F. Связь между программой и управлением: руководство оперативной деятельностью	27
 Приложения	
1. Деятельность Отдела служб надзора	34
Аудиторские проверки	34
Расследования	34
Оценки	36
Другие виды деятельности	36
2. Доклады, выпущенные в 2010 году	38
3. Повторяющиеся вопросы	39

4. Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	46
5. Отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета	56

Диаграммы

1. Распределение рисков в страновых отделениях	10
2. Сводная информация о распределении рисков в страновых отделениях	11
3. Тенденции по категориям риска (индекс 2007 года приравнивается к 100 процентам)	12
4. Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений с разбивкой по категориям риска	13
5. Рекомендации, остающиеся невыполненными в течение 18 месяцев или более по состоянию на 22 февраля 2011 года	15
6. Три основных компонента руководства	16
7. Связь между риском смерти от осложнений при беременности и родах и помощью в области репродуктивного здоровья, которую предлагается оказать в документах по страновым программам	21
8. Количество показателей	25
9. Динамика сальдо счета оборотного фонда/национального исполнения в январе 2010 года и 2011 года	32

Таблицы

1. Кадровые ресурсы Отдела служб надзора в 2010 году	7
2. Информация о выполнении рекомендаций ревизоров/надзорных органов с разбивкой по годам по состоянию на 22 февраля 2011 года	14
3. Проблемы с набором сотрудников (размер выборки — 90 сотрудников)	19
4. Сопоставление результатов ревизии национального исполнения за 2008 и 2009 годы	31

Список сокращений

«Атлас»	Программное обеспечение PeopleSoft™
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БВРДП	Бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период
ЕПР	Ежегодный план работы
ЗВР	Заверенная ведомость расходов
ИВР	Институт внутренних ревизоров
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИТ	Информационная технология
КВУВУ	Комитет высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам управления
ККР	Консультативный комитет по ревизии
КО	Контроль и оценка
КОСКТ	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя
КР	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций
КСБПР	Комплексная системная база данных, содержащая информацию о результатах проверок и рекомендациях
МОВРУ	Международная организация высших ревизионных учреждений
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
НИСП	Национальное исполнение
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОСН	Отдел служб надзора (ЮНФПА)
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПСВР	Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
САПК	Служебная аттестация и повышение квалификации
СВК	Система внутреннего контроля
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СОФ	Счет оборотного фонда

СППН	Согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям
СУИ	Службы управленческой информации
СУСООН	Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций
УКОДР	Управление Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития
УОР	Управление, ориентированное на результаты
ФСАПР	Форма санкционирования ассигнований и подтверждения расходования средств
ЮНЕГ	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в период, когда ЮНФПА возглавили новые руководители и Фонд считает в качестве одного из главных организационных приоритетов решение проблем, выявленных Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций (КР) в ее докладе (A/65/5/Add.7), который был издан с оговоркой в отношении финансовых ведомостей за двухгодичный период 2008–2009 годов и с замечанием по существу. Как отмечается в докладе Комиссии ревизоров (A/65/5/Add.7), как оговорка, так и замечание по существу касаются проблем, о которых Отдел служб надзора (ОСН) сообщал в предыдущие годы Исполнительному совету. В 2010 году руководство ЮНФПА мобилизовало усилия всех подразделений организации на исправление недостатков, выявленных ревизорами. Пройдет какое-то время, прежде чем эти усилия принесут результаты в такой комплексной организации, как ЮНФПА. Неудивительно то, что в период с 2009 года по 2010 год не произошло значительных изменений в плане ее подверженности рискам и выявления ревизорами одних и тех же проблем. Поскольку коренные причины этих проблем имеют структурный и системный характер, их вряд ли можно устранить путем принятия каких-либо единовременных или чрезвычайных мер. Смена руководства открывает прекрасную возможность для интеграции существующих инициатив в другие стратегически важные мероприятия, которые помогут ЮНФПА укрепить его репутацию.

2. Отдел служб надзора поддерживает стремление руководства использовать эту уникальную возможность и активно способствует улучшению работы ЮНФПА. Настоящий доклад отличается от предыдущих докладов тем, что в нём основное внимание уделяется рекомендациям, которые должны рассматриваться Исполнительным советом. Вслед за введением в разделе II доклада рассказывается о систематическом и объективном подходе, который применяется ОСН для оценки и повышения эффективности процессов управления; в разделе III доклада содержится общая оценка подверженности ЮНФПА рискам. В разделе IV доклада приводится подробный обзор рекомендаций и их выполнения. В разделе V обсуждаются дальнейшие направления работы и конкретно рассматриваются основанные на фактической информации рекомендации, которые Исполнительный совет может учитывать при предоставлении указаний Директору-исполнителю в соответствии с резолюцией 48/162 Генеральной Ассамблеи.

II. Фактическая информация: ее источники и надежность и методология ее получения

A. Надзорная деятельность в 2010 году

3. Отдел служб надзора провел 16 надзорных мероприятий в 2010 году. Подробно об этих мероприятиях и работе трех секторов Отдела (Сектор внутренней ревизии, Сектор оценки и Сектор расследований) рассказывается в приложении 1.

В. Ресурсы

Кадровые ресурсы

4. Анализ кадровой ситуации в ОСН в 2010 году свидетельствует о том, что стали гораздо быстрее заполняться вакантные руководящие должности и должности сотрудников категории специалистов в Секторе внутренней ревизии и Секторе расследований. В 2010 году был завершен процесс набора сотрудников на должности начальника Сектора внутренней ревизии и специалиста по информационно-технологической ревизии.

5. Что касается Сектора оценки, то в 2010 году в нем произошли большие кадровые изменения — Сектор покинуло три сотрудника, включая начальника. Новый начальник приступил к выполнению своих обязанностей в сентябре 2010 года; затем в декабре 2010 года к работе приступил эксперт по вопросам оценки (С-2); а в середине января 2011 года была заполнена должность консультанта по вопросам оценки (С-5). Ожидается, что в середине 2011 года в Секторе начнут работать два новых сотрудника — консультант по вопросам оценки (С-5) и специалист по вопросам оценки (С-4). В таблице 1 ниже приводится сводная информация о санкционированных должностях категории специалистов в ОСН и периодах, в течение которых они оставались незаполненными, по состоянию на январь 2011 года.

Таблица 1

Кадровые ресурсы Отдела служб надзора в 2010 году

	<i>Количество должностей категории специалистов</i>	<i>Человеко-месяцы</i>	<i>Вакантные человеко-месяцы</i>	<i>Процентная доля вакансий</i>
Директор	1	12	0	0
Заместитель Директора	1	12	0	0
Сектор внутренней ревизии	8	96	6	6
Сектор оценки	4	48	40	83
Сектор расследований	3	24	0	0
Итого по ОСН	17	192	46	24

Финансовые ресурсы

6. Отдел служб надзора 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 2010 году бюджет ОСН составлял 5 152 884 долл. США, включая 3 952 884 долл. США (77 процентов) из средств БВРДП и 1 200 000 долл. США (23 процента) из ресурсов глобальных и региональных программ ЮНФПА. По сравнению с 2009 годом общие бюджетные ассигнования на надзорную функцию возросли на 13 процентов (4 541 317 долл. США).

7. Из-за нехватки ресурсов и огромного количества рассматриваемых дел выделялись лишь незначительные средства на принятие мер по предотвращению и выявлению случаев мошенничества. Постоянное увеличение количества дел требует создания дополнительной должности в Секторе расследований.

С. Осуществление политики в области надзора — порядок предоставления доступа к докладам о внутренней ревизии

8. Поскольку на 31 декабря 2010 года не поступило ни одной просьбы о предоставлении доступа к докладам о внутренней ревизии, такие доклады гласности не предавались.

Д. Надежность работы Отдела служб надзора

9. Надежность работы Отдела служб надзора является результатом принятия мер по обеспечению его объективности и независимости. Все сотрудники обязаны объявлять о какой-либо коллизии интересов и ежегодно раскрывать финансовую информацию. За качеством работы Отдела постоянно следят Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и Консультативный комитет по ревизии (ККР) ЮНФПА, и всем ревизорам предлагается пройти аттестацию в Институте внутренних ревизоров (ИВР). Помимо применения этого систематического подхода Отдел служб надзора поручил ИВР провести всесторонний внешний обзор в соответствии с Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии. Группа ИВР пришла к общему мнению, что деятельность в области внутренней ревизии осуществляется в соответствии со стандартами и определением внутренней ревизии. ОСН является одним из весьма немногих подразделений внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций, которые успешно прошли внешнюю проверку качества ИВР.

10. В своем докладе ИВР вынес три следующие рекомендации по улучшению работы ОСН:

- расширить программу по улучшению оценки качества работы;
- расширить сферу охвата общеорганизационных и информационно-технологических ревизий для целей оценки рисков;
- улучшить отношения со старшими исполнительными сотрудниками и руководителями.

ОСН принимает меры для выполнения всех этих рекомендаций в 2011 году.

Е. Методология

11. В соответствии с Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии процесс контроля за качеством, осуществляемый Отделом служб надзора, основан на оценке рисков. План ревизий, утверждаемый Директором-исполнителем после его обзора Консультативным комитетом по ревизии, составляется со учетом двух факторов: подверженность рискам оперативных подразделений и период, истекший после проведения последней

ревизии. Оценка рисков проводится на всех уровнях оперативной деятельности ЮНФПА. Принятая ЮНФПА классификация рисков подробно описывается в предыдущих докладах Исполнительному совету (DP/FPA/2006/4, DP/FPA/2007/14 и DP/FPA/2010/20). В соответствии с пунктом 15 решения 2010/22 Исполнительного совета модель рисков, на основе которой был проведен анализ, представленный в следующем разделе, была пересмотрена с учетом тенденций, вызванных принятием контрольного показателя 2007 года, и была расширена, охватив теперь оценкой рисков штаб-квартиру и межсекторальные функции. Данные, полученные за период 2007–2010 годов, позволили Отделу служб надзора подтвердить эффективность модели рисков в страновых отделениях. В 60 процентах случаев результаты применения модели рисков совпали с результатами ревизий страновых отделений.

III. Подверженность ЮНФПА рискам и связанные с этим тенденции

A. Основные глобальные риски

12. Существуют серьезные глобальные риски. Они включают, в частности: а) управление крайне децентрализованными операциями в более чем 130 страновых, субрегиональных и региональных отделениях; б) высокую долю вакантных должностей среди основных руководящих и оперативных сотрудников в страновых отделениях и высокую ротацию персонала и количество перераспределяемых должностей; в) многочисленные механизмы финансирования (глобальные и региональные программы; тематические и другие целевые фонды; и различные структуры совместного финансирования); г) огромное количество (более 1435 на конец 2010 года) партнеров-исполнителей, обладающих различными возможностями; д) большое количество ежегодных планов работы (2310 в 2010 году), разрабатываемых и осуществляемых без использования интегрированных систем и инструментов; е) ориентированные на результаты рамки, разрабатываемые с применением множества инструментов планирования и отчетности; ж) большое количество показателей; и з) большое количество важных текущих инициатив, например инициатив, касающихся регионализации, внедрения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), разработки системы общеорганизационного управления рисками (ОУР) и системы внутреннего контроля (СВК) и внедрения и/или модернизации ряда других систем. По-прежнему не решено 11 важных надзорных вопросов, затронутых в документах DP/FPA/2009/5 и DP/FPA/2010/20.

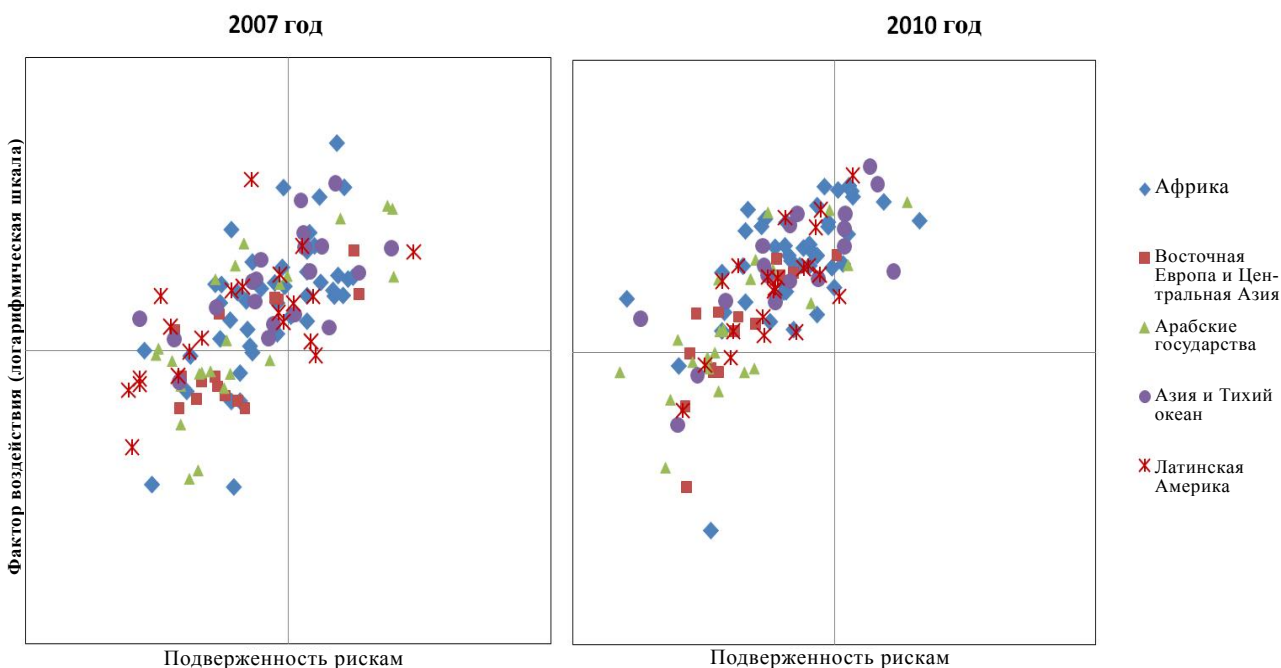
B. Оценка рисков в страновых отделениях

13. Оценка рисков охватывала все страновые отделения с объемом расходов в размере 545 млн. долл. США на 10 января 2010 года, что составляло 69 процентов от общего объема ежегодных расходов ЮНФПА. Как следует из диаграммы 1 ниже, картирование рисков в страновых отделениях указывает на

улучшение положения дел, о чём свидетельствует перемещение фигур на таблице рисков в её левую часть. Эта положительная тенденция показывает, что меры, принятые ЮНФПА для исправления некоторых недостатков, стали приносить результаты. К числу самых значительных факторов, вызвавших эту положительную тенденцию, относятся сокращение остатков средств на счете оборотного фонда (СОФ) и уменьшение числа вакансий.

Диаграмма 1

Распределение рисков в страновых отделениях



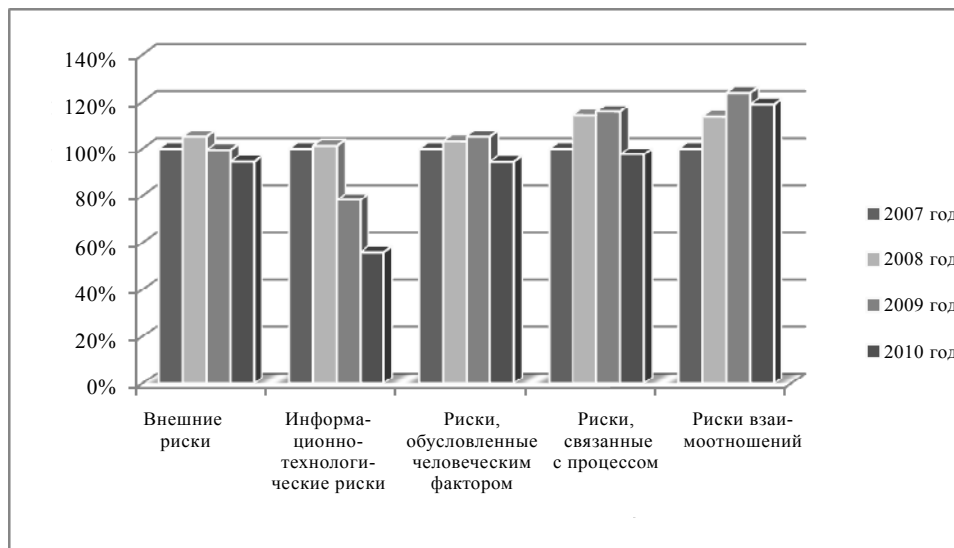
14. При наличии сопоставимых данных эта модель даёт также некоторое представление о тенденциях по категориям рисков (внешние риски; информационно-технологические риски; риски, обусловленные человеческим фактором; риски, связанные с процессом; и риски взаимоотношений — определения см. в документах DP/FPA/2006/4 и DP/FPA/2007/14). Результаты анализа, проведённого в январе 2011 года, не отличаются от предыдущих докладов, и риски взаимоотношений и риски, связанные с процессом, по-прежнему слишком высоки (см. диаграмму 2 ниже).

Диаграмма 2
Сводная информация о распределении рисков в страновых отделениях



15. По сравнению с 2007 годом уровень информационно-технологических рисков в страновых отделениях снизился; а риски взаимоотношений и риски, связанные с процессом, не уменьшились и не повысились (см. диаграмму 3 ниже, в которой эти показатели сравниваются с индексом 2007 года). Связанные с этими рисками тенденции могут объясняться соответственно недостатками в плане внутреннего надзора, управления программами и контроля за ними, а также методами осуществления программ. Руководство должно и дальше уделять повышенное внимание этим вопросам, которые уже были затронуты в документах DP/FPA/2007/14, DP/FPA/2008/11, DP/FPA/2009/5 и DP/FPA/2010/20. Эти выводы совпадают с выводами внешних ревизоров и выводами, подробно изложенными в предыдущих докладах ОСН о деятельности в области надзора, о чем говорится в следующем разделе.

Диаграмма 3
Тенденции по категориям риска (индекс 2007 года приравнивается к 100 процентам)



С. Серьезные проблемы в области надзора

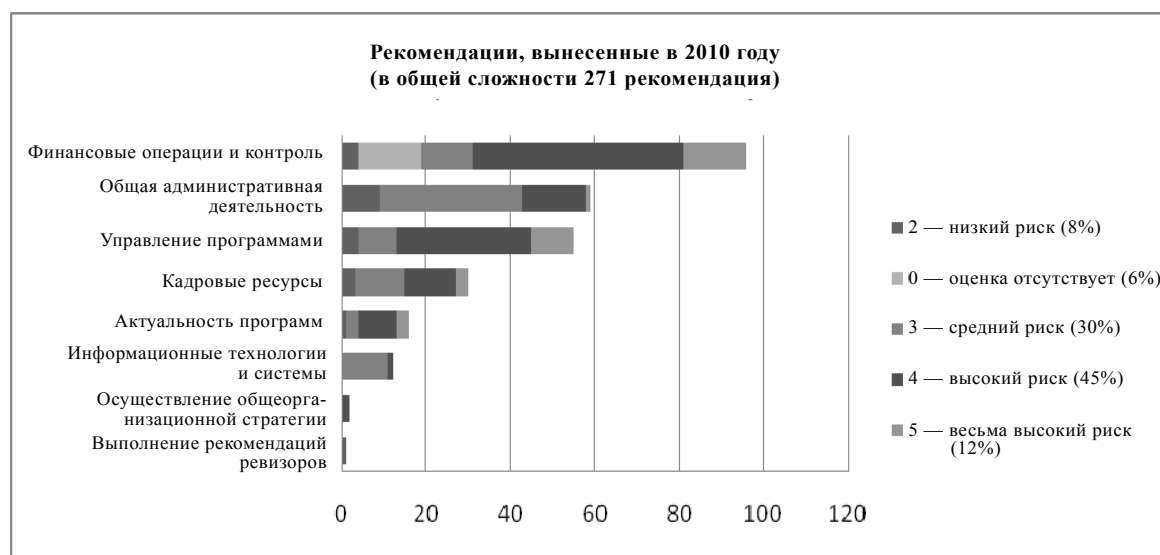
Страновые отделения

16. Девять из завершенных в 2010 году надзорных мероприятий были посвящены оценке механизмов контроля и операций в страновых отделениях ЮНФПА, где расходы в 2009 году составили 82,3 млн. долл. США (11 процентов всего объема расходов). Деятельность восьми из девяти страновых отделений по управлению рисками была признана «неудовлетворительной» ввиду проблем в области внутреннего контроля, соблюдения правил и оперативной деятельности, которые могут помешать достижению целей, поставленных перед этими подразделениями. В изданных в 2010 году докладах ревизоров об оценке страновых отделений содержалась 271 рекомендация, в 153 из которых (57 процентов) было указано на высокую или весьма высокую степень риска. Для сравнения в 2009 году было вынесено 580 рекомендаций, в 36 процентах которых было указано на высокую или весьма высокую степень риска. Число рекомендаций в 2010 году существенно сократилось благодаря тому, что были предприняты согласованные усилия для разработки только принципиально важных и системных рекомендаций. Как показано в диаграмме 4 ниже, большинство проблем в деятельности страновых отделений было выявлено в следующих областях: а) финансовые операции и контроль (национальное исполнение, согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН) и обработка, регистрация и оформление отчетности для финансовых операций); б) общая административная деятельность (закупки и управление активами); в) управление программами (планирование и осуществление программ и контроль за ними); г) кадровые ресурсы; и е) актуальность программ. В таблицах в приложении 3 приводится подробная информация о наиболее распространенных проблемах в области надзора, выявленных в рам-

ках этих категорий. Следует отметить, что завершенные в 2010 году мероприятия охватывали операции и деятельность страновых отделений ЮНФПА в 2008 и 2009 годах, и результаты оценок в целом отражают состояние операций и механизмов контроля в эти годы.

Диаграмма 4

Рекомендации по итогам ревизии страновых отделений с разбивкой по категориям риска



Подразделения штаб-квартиры

17. В 2010 году ОСН провел шесть ревизий в штаб-квартире ЮНФПА. По итогам двух ревизий (внедрение МСУГС и процесс ревизии национального исполнения (НИС) в 2009 году) была вынесена оценка «неудовлетворительно». Хотя в результате оценки механизмов контроля информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) не было вынесено никаких оценок, были выявлены существенные недостатки в структуре этих механизмов, которые руководство должно незамедлительно исправить. По итогам трех остальных ревизий была вынесена оценка «частично удовлетворительно». В целом по итогам своих оценок надзорных функций штаб-квартиры ОСН вынес 192 рекомендации, в 61 проценте которых было указано на высокую или весьма высокую степень риска.

18. Проблемы, выявленные в результате оценок ревизий НИС в 2009 году и процесса внедрения МСУГС, подробно обсуждаются в разделе IV настоящего доклада. Результаты оценки рисков в работе механизмов контроля ИКТ свидетельствуют о том, что важные механизмы контроля в большинстве проверенных сфер ИКТ либо не были созданы, либо имели единовременный и/или неофициальный характер, что повышает риск сбоев в оказании услуг, несанкционированного доступа к информационным ресурсам и неэффективного использования активов ИКТ. Руководству было рекомендовано: а) уделить первоочередное внимание созданию механизма внутреннего контроля и управления ИКТ в качестве базы для разработки и/или укрепления соответствующей поли-

тики, процедур, процессов и структур контроля; b) обеспечить, чтобы эффективно использовались ресурсы, выделяемые Сектору служб управленческой информации (СУИ); и c) тщательно и детально приоритизировать и спланировать восстановительные мероприятия в целях обеспечения того, чтобы основные выявленные риски устранялись своевременно и с помощью практических и устойчивых механизмов внутреннего контроля.

IV. Контроль за выполнением рекомендаций, вынесенных по итогам внутренних ревизий в 2007–2010 годах

19. В 2010 году ОСН расширил сферу своих шестимесячных последующих обзоров рекомендаций. Это было сделано в связи с тем, что Исполнительный совет и Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выразили обеспокоенность по поводу невыполненных рекомендаций, особенно тех рекомендаций, которые остаются невыполненными более 18 месяцев. Этот процесс осуществлялся на основе подробного обзора действий, предпринятых оперативными подразделениями, включая проверку предоставленной ими подтверждающей документации. Проведению такой значительной работы способствовали более тесное взаимодействие между ОСН и руководством на всех уровнях в целях обеспечения того, чтобы были приняты соответствующие меры по выполнению рекомендаций, а также безоговорочная поддержка со стороны нового Директора-исполнителя, включая выполнение им функций председателя комитета по контролю за ревизиями. В таблице 2 приводится сводная информация о ходе выполнения рекомендаций ревизоров, собранная в результате шестимесячных обзоров ОСН. Девяносто шесть процентов всех рекомендаций, вынесенных в отношении 2007–2009 годов, было выполнено, и 4 процента находится в процессе выполнения.

Таблица 2

Информация о выполнении рекомендаций ревизоров/надзорных органов с разбивкой по годам по состоянию на 22 февраля 2011 года

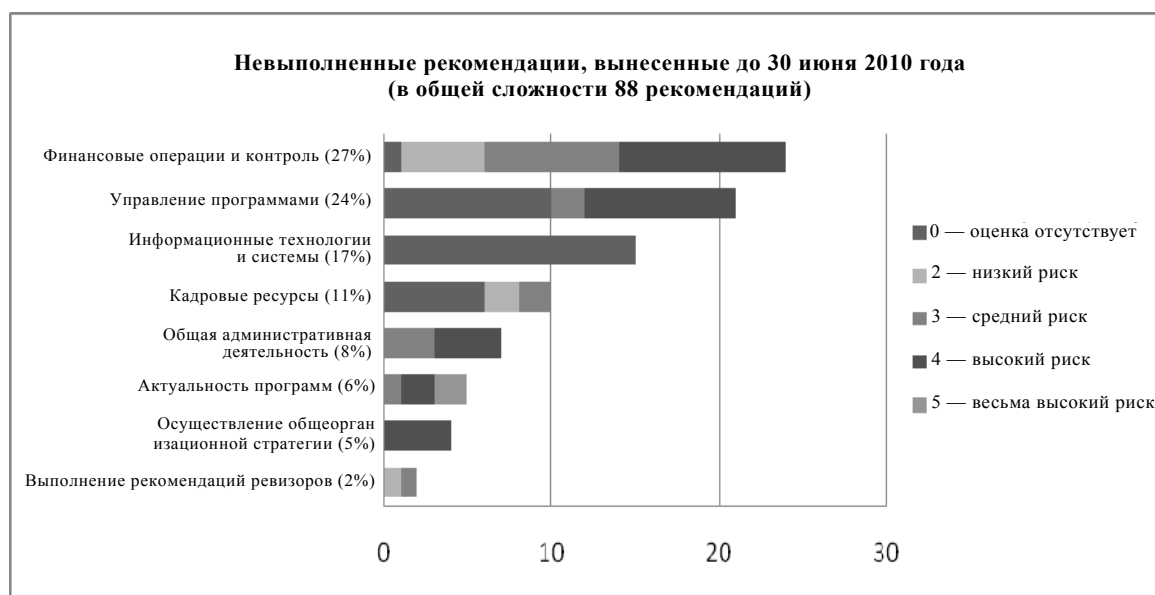
Год	Количество опубликованных докладов	Общее количество рекомендаций	Выполнено	В процессе выполнения
2007 год	18	1,052	1,040 (99%)	12 (1%)
2008 год	20	882	840 (95%)	42 (5%)
2009 год	19	631	581 (92%)	50 (8%)
Итого, за три года (2007–2009 годы)	57	2,565	2,461 (96%)	104 (4%)
2010 год	18	463	62 (13%)	401 (87%)
Всего	75	3,028	2,523 (83%)	505 (17%)

20. По состоянию на 22 февраля 2011 года оставались невыполненными в общей сложности 505 рекомендаций (304 рекомендации в отношении страновых отделений и 201 — в отношении штаб-квартиры), из которых 104 рекомендации относились к периоду 2007–2009 годов. Из 104 рекомендаций 88 рекомендаций были вынесены до 30 июня 2009 года и остаются невыпол-

ненными в течение более 18 месяцев. Как показано в диаграмме 5, в целях достижения дальнейшего прогресса в выполнении рекомендаций ОСН руководство должно уделить повышенное внимание трем вопросам: а) информационно-коммуникационные технологии; б) управление проектами; и с) контроль за управлением финансовой и оперативной деятельностью. В качестве примеров можно привести, в частности, систему защиты и контроля «Атлас», форму санкционирования ассигнований и подтверждения расходования средств (форма ФСАПР), управление счетом оперативного фонда, НИС, механизм контроля и оценки (МКО) и последующую деятельность.

Диаграмма 5

Рекомендации, остающиеся невыполненными в течение 18 месяцев или более по состоянию на 22 февраля 2011 года



21. Невыполненные рекомендации с указанием на высокую степень риска касаются контроля за доступом к системе общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР), неполной документации о выплатах, выверки в конце года счетов страновых программ и остатков средств СОФ и несанкционированного списания остатков средств СОФ.

V. Будущие направления деятельности

22. Накопленная за последние четыре года в ходе ревизий фактическая информация и выводы, сделанные в предыдущем разделе настоящего доклада, свидетельствуют о том, что руководству следует продолжать добиваться уменьшения рисков и повышения общей эффективности работы ЮНФПА. Однако не следует недооценивать трудность этой задачи, и следует признать и особо отметить усилия и приверженность такой работе со стороны руководства ЮНФПА. Многие необходимые мероприятия по уменьшению риска имеют

взаимосвязанный характер и одинаковую приоритетность и значение, что создает сложную ситуацию, когда должны одновременно решаться системные и структурные проблемы. Однако такую работу можно организовать, следуя трем основополагающим принципам, на которые опирается работа любой организации: ее ценности и то, каким образом они пропагандируются, ее рабочая сила и ожидаемые от нее результаты.

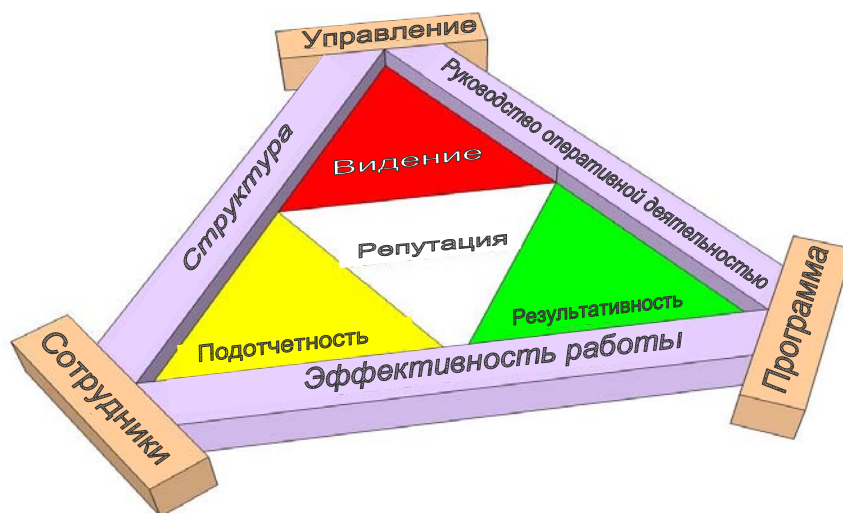
23. Документированные за последние четыре года результаты ревизий и тенденции в распределении рисков указывают на то, что ЮНФПА должен уделять внимание трем основным вопросам: управление, кадровые ресурсы и программы. Для целей настоящего доклада эти три вопроса определяются следующим образом:

- Управление — это совокупность культурных норм, стратегий, правил и положений и институциональных структур, на основе которых осуществляется руководство ЮНФПА. Управление охватывает, в частности, взаимоотношения между множеством соответствующих участников и цели ЮНФПА, транспарентность, настрой руководства и этику.
- Кадровые ресурсы (именуемые ниже сотрудниками) означают всех служащих, которые вносят вклад в работу ЮНФПА, независимо от их статуса и продолжительности их контракта.
- Программа — это комплекс всех мероприятий, необходимых для достижения стратегически важных результатов и показателей. Она охватывает мероприятия в рамках всех страновых программ, на которые приходится 69,5 процента общего объема расходов ЮНФПА.

24. Эти три основных компонента — управление, сотрудники и программа — могут быть также увязаны между собой такими компонентами, как структура, руководство оперативной деятельностью и эффективность работы, как указывается в диаграмме 6. При рассмотрении этих основных компонентов руководству неизбежно придется затронуть такие важные вопросы, как видение, транспарентность, подотчетность и результативность, которые в конечном счете способствуют укреплению репутации ЮНФПА.

Диаграмма 6

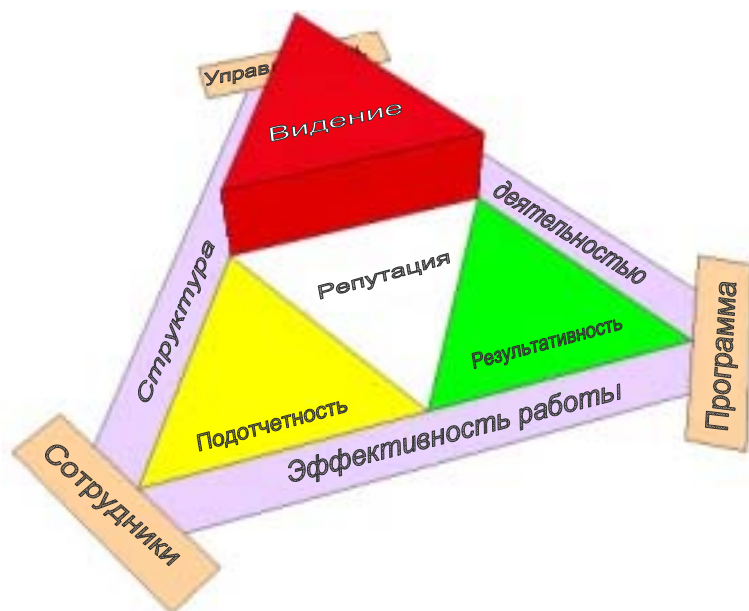
Три основных компонента руководства



25. В этой связи в следующем разделе настоящего доклада Исполнительному совету предлагается практическая методика, которая в совокупности с выводами ревизоров и их основными рекомендациями поможет разработать для ЮНФПА стратегически важные рекомендации и указания по выполнению его руководящих задач.

А. Управление

Видение



26. Хотя трудно оценить масштабы прогресса, достигнутого в выполнении показателя сокращения на три четверти коэффициента материнской смертности в период с 1990 года по 2015 год (Цель развития тысячелетия № 5), информация, опубликованная Межучрежденческой группой по оценке коэффициента материнской смертности (в составе ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и Всемирного банка), свидетельствует о том, что наблюдается отставание в достижении этой цели и что ситуация в данной области резко различается в разных странах и регионах. В период, когда численность мирового населения приближается к 7 миллиардам человек, причем беспрецедентно большую часть населения составляет молодежь в возрасте до 18 лет, и продолжает вызывать тревогу распространение ВИЧ/СПИДа среди молодых женщин, ЮНФПА необходимо пересмотреть его роль, стратегические приоритеты и характер отношений со всеми заинтересованными сторонами. Эта стратегическая оценка должна стать частью видения на предстоящие годы. Если ЮНФПА сможет полностью донести свое видение до внешних сторон и внутренних подразделений — опираясь при этом на Программу действий Международной конференции по народонаселению и развитию, — это вдохновит служащих ЮНФПА и поможет

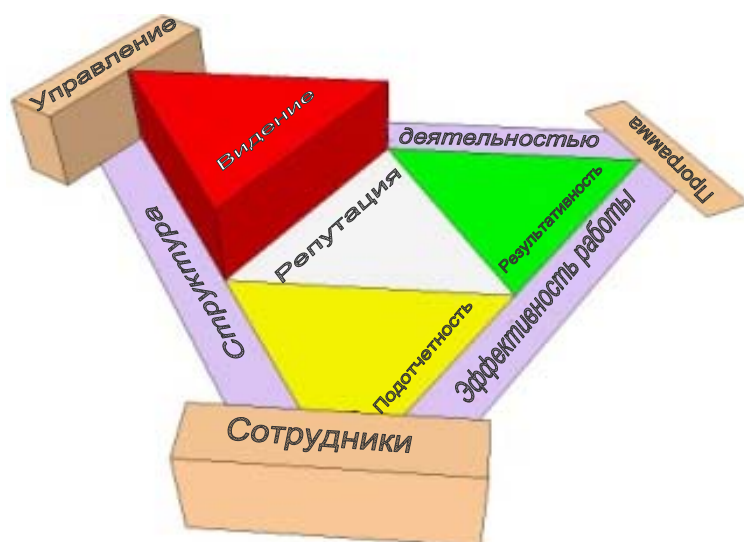
ЮНФПА целенаправленно осуществлять стратегическое руководство и информационно-пропагандистскую деятельность.

Рекомендация 1

27. На основе среднесрочного обзора стратегического плана ЮНФПА на 2008–2013 годы Директор-исполнитель должен подготовить заявление с изложением этого видения, что позволит пересмотреть приоритеты и направить усилия ЮНФПА на осуществление последующего стратегического плана и рамочной программы, ориентированной на конкретные результаты. Это заявление должно распространяться среди широкой общественности и служащих ЮНФПА на основе стратегического коммуникационного подхода.

В. Кадровые ресурсы: сотрудники

Адекватность



28. Судя по расходам за 2010 год, примерно 31 процент (225 млн. долл. США) всех расходов ЮНФПА приходится на выплату окладов персоналу. Кроме того, на оклады консультантов и подрядчиков, работающих, например, по соглашениям о специальных услугах/контрактам об услугах, приходится 50 процентов и 80 процентов всех расходов по программам и целевым фондам, соответственно. Это свидетельствует о большой зависимости от подрядчиков и консультантов в деле осуществления программы, что угрожает стабильности программной деятельности.

29. Из всех сотрудников ЮНФПА 17 процентов работает в штаб-квартире, 10 процентов — в региональных отделениях и 73 процента — в страновых отделениях. Двадцать три процента международных сотрудников являются новыми сотрудниками или были переведены на эти посты из других мест. По итогам обследования, проведенного ОСН в декабре 2010 года, была получена следующая информация:

Таблица 3

Проблемы с набором сотрудников (размер выборки — 90 сотрудников)

	<i>Представитель</i>	<i>Заместитель представителя</i>	<i>Помощник представителя</i>
Должности, остававшиеся вакантными до назначения	23%	13%	15%
Средний период, в течение которого должности оставались вакантными (в месяцах)	5,5	8,6	9,7
Максимальный период, в течение которого должности оставались вакантными (в месяцах)	30	24	36
Доля сотрудников, для которых была организована вводно-ознакомительная подготовка	32%	0%	10%

30. Проблемы с наличием вакансий и нехваткой опыта у сотрудников еще больше усугубляются демографической структурой штата ЮНФПА:

- ожидается, что в период с 2011 года по 2015 год уйдет в отставку в общей сложности 103 международных сотрудника категории специалистов (21 процент всех международных сотрудников категории специалистов). Из них в отставку уйдет 31 процент сотрудников старшего руководящего звена (С-5 и выше), включая 8 из 13 сотрудников на уровне Д-2/С-7¹;
- международные сотрудники категории специалистов в возрасте 20–30 лет и 30–35 лет составляют соответственно 1 процент и 7 процентов.

ЮНФПА сталкивается с проблемой управления большим количеством отделенных подразделений с большой долей новых или переведенных из других мест сотрудников, не обладающих надлежащими навыками и опытом.

Рекомендация 2

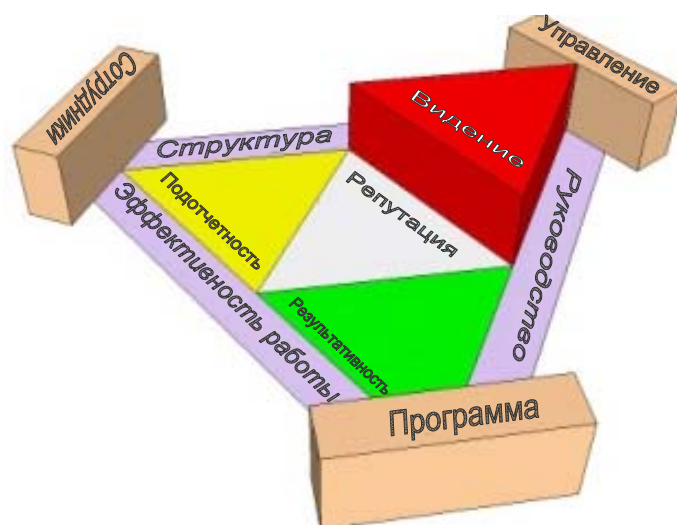
31. ЮНФПА следует обеспечить, чтобы:

- вакантные должности незамедлительно заполнялись компетентными сотрудниками;
- сотрудники обладали имеющими отношение к ЮНФПА необходимыми знаниями и навыками в областях управления, программирования, контроля и оценки и оперативной деятельности;
- была разработана программа для планирования кадровой преемственности, воспитания талантливой молодежи в рамках организации и предоставления возможностей для развития карьеры и профессиональной подготовки. Не следует поощрять использование временного персонала (пенсионеров и сотрудников, временно исполняющих обязанности).

¹ ЮНФПА, Доклад об управлении людскими ресурсами в ЮНФПА (DP/FPA/2011/2).

С. Программа

Актуальность



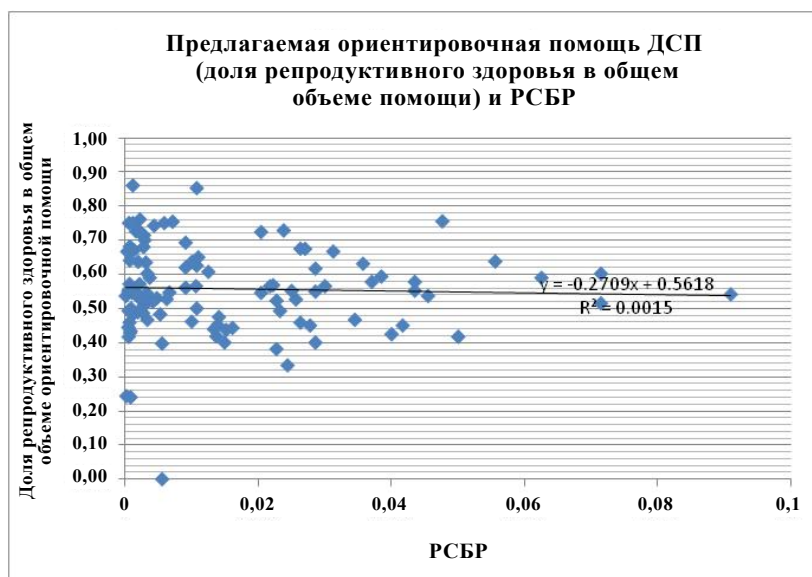
32. Несмотря на впечатляющий список показателей (более 50 в стратегическом плане ЮНФПА, ориентированном на конкретные результаты, имеющаяся информация свидетельствует о том, что ЮНФПА не удастся оценить достигнутые результаты. Причины этого были подробно изложены в двухгодичных докладах об оценке, представленных ОСН в 2006, 2008 и 2010 годах. Среди этих причин необходимо отметить две: а) недостаточное использование фактической информации при разработке программ; и б) отсутствие стратегической нацеленности. Хотя использование количественной и качественной аналитической информации способствует повышению эффективности², программированию на основе фактической информации не уделялось заслуженного внимания. Подготовка Отделом по программам руководящей записки по вопросу о подготовке программ на основе фактической информации является одним из первых шагов на пути к разработке в итоге всеобъемлющей методологии, состоящей из практических руководящих принципов. Несфокусированность программ является одним из следствий этого отсутствия культуры использования аналитической информации и одной из проблем, на которые ОСН регулярно обращает внимание в ходе своих проверок на местах. Поскольку 88 процентов охваченных программами стран осуществляет деятельность во всех трех стратегических областях Фонда (народонаселение и развитие; репродуктивное здоровье; и гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин), происходит чрезмерное распыление ограниченных ресурсов в отличие от других фондов, программ или международных учреждений. Нет связи между репродуктивным здоровьем населения стран и уровнем инвестиций ЮНФПА в репродуктивное здоровье, как об этом свидетельствует диаграмма 7 ниже, в которой

² Steve LaValle and others, "Big Data, Analytics and the Path From Insights to Value", *MIT Sloan Management Review*, vol. 52, No. 2, pp. 21–33 (December 21, 2010).

риск смерти от осложнений при беременности и родах³ (РСБР) сопоставляется с размером ориентировочной помощи в области репродуктивного здоровья. Такое же отсутствие взаимосвязи наблюдается, когда используются другие показатели репродуктивного здоровья, такие как масштабы применения противозачаточных средств, коэффициенты неудовлетворительных потребностей или беременности среди подростков и бюджетные ассигнования или расходы.

Диаграмма 7

Связь между риском смерти от осложнений при беременности и родах и помощью в области репродуктивного здоровья, которую предлагается оказать в документах по страновым программам



33. Отдел служб надзора проанализировал величину предлагаемой ориентировочной помощи в области репродуктивного здоровья, народонаселения и развития и гендерной деятельности в соотношении с общим объемом утвержденной помощи в 109 документах по страновым программам, утвержденных Исполнительным советом в последние шесть лет. Анализ с 95-процентной степенью уверенности показывает, что эта величина варьируется от 53 до 58 процентов по компоненту репродуктивного здоровья; 22–26 процентов по компоненту народонаселения и развития; и 13–17 процентов по гендерному компоненту. Такое распределение ресурсов свидетельствует о том, что слиш-

³ Риск смерти от осложнений при беременности и родах (РСБР) означает вероятность того, что 15-летняя девушка в конечном счете умрет от осложнений при беременности и родах. По оценкам за 2008 год, этот показатель является наивысшим в субсахарском регионе Африки (1 из 31), за которым следуют Океания (1 из 110) и Южная Азия (1 из 120), тогда как в развитых регионах такой риск является наименьшим (1 из 4300). Из 172 стран и территорий наивысший риск смерти от таких осложнений наблюдается в Афганистане — 1 из 11. (Доклад «Тенденции в области материнской смертности: оценки за 1990–2008 годы»; подготовлен ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и Всемирным банком (Всемирная организация здравоохранения, Женева, 2010 год.)

ком во многих случаях ориентировочная помощь страновых программ имеет неизбирательный характер и не учитывает потребности бенефициаров. С учетом этого вывода следует проявлять большую гибкость, что поможет более эффективно удовлетворять конкретные потребности стран, где осуществляются программы.

Рекомендация 3

34. ЮНФПА следует выполнить решения Исполнительного совета 2008/12, пункт 2; 2009/18, пункт 4; и 2010/26, пункт 11. ЮНФПА следует также разработать основанную на фактической информации методологию, которая должна применяться на общеорганизационном уровне при принятии инвестиционных решений и на страновом уровне при разработке программы в 2011 году. ЮНФПА следует далее организовать и провести в 2012 году всеобъемлющую учебную подготовку по вопросам составления программ на основе фактической информации.

Нацеленность программы

35. Программа ЮНФПА осуществляется страновыми отделениями Фонда на основе ежегодных планов работы (ЕПР), которые составляются с участием партнеров-исполнителей и предусматривают достижение согласованных показателей. В 2010 году ЮНФПА имел в общей сложности 2310 ЕПР. Из них 2151 касались страновых отделений и 159 — штаб-квартиры. Кроме того, у ЮНФПА было 1435 партнеров-исполнителей, из которых 1295 работали в страновых отделениях и 140 — в штаб-квартире. С учетом нынешнего порядка осуществления программ управление таким большим количеством ЕПР и партнеров-исполнителей представляет собой высокий риск для организации. Огромное количество ЕПР и партнеров-исполнителей является одной из главных причин неучета расходов по программам и оговорок в докладах о ревизии НИС.

Рекомендация 4

36. ЮНФПА следует призвать страновые отделения к повышению нацеленности их программных приоритетов посредством установления не более восьми целевых показателей и сокращения числа партнеров-исполнителей и ЕПР до такого уровня, чтобы ими можно было нормально управлять. Тем самым можно сразу добиться успехов в области контроля и оценки программ и финансового управления программами, включая национальное исполнение.

Стандартизация и гибкость

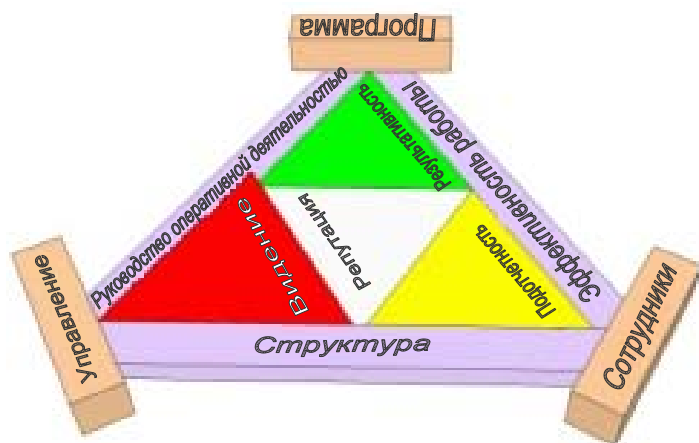
37. Перед ЮНФПА стоит серьезная задача эффективного управления крайне децентрализованной деятельностью и надзора за ней. Значительная доля программных средств расходуется и используется децентрализованными подразделениями (страновыми отделениями), которые обладают широкими делегированными полномочиями. В последние несколько лет страновые отделения столкнулись с серьезными проблемами в области финансовых операций, управления программами, закупок, распоряжения активами и кадровых ресурсов. Вынесение ревизорами одних и тех же рекомендаций из года в год свидетельствует о том, что не прилагается устойчивых усилий для решения этих

проблем. Хотя многие из них вызваны недостатками в механизмах управления и контроля ЮНФПА (как это было отмечено ранее в настоящем докладе), они обусловлены применением страновыми отделениями стандартной модели оперативной деятельности, которая более не приспособлена для решения самых различных задач и не учитывает рискованности программных операций. Нынешняя типология, на основе которой определяется геометрическая структура страновых отделений, не обладает той степенью гибкости, которая необходима для установления полного соответствия между ресурсами и потребностями.

Рекомендация 5

38. При выполнении решения 2000/19 Исполнительного совета «Обзор системы выделения ресурсов ЮНФПА на страновые программы» ЮНФПА следует разработать гибкие процедуры, позволяющие более эффективно распределять программные ресурсы с учетом потребностей бенефициаров.

D. Связь между управлением и сотрудниками: структура



39. 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/Согг.1), Совет признал необходимость более подходящей структуры для ЮНФПА, которая позволяла бы Фонду более эффективно реагировать на потребности стран. Реорганизация ЮНФПА, которую часто неправильно называют «регионализацией», представляет собой сложный процесс деволюции, сочетающей децентрацию (термин, в правительственном контексте означающий процесс, посредством которого агенты контроля со стороны центрального правительства передислоцируются и рассредоточиваются в географическом плане) и децентрализацию (термин, в правительственном контексте означающий передачу полномочий центральным правительством на более низкие уровни политико-административной и территориальной иерархии). В ЮНФПА децентрация была произведена посредством перемещения бывших географических отделов из штаб-квартиры ЮНФПА в Нью-Йорке в соответствующие региональные отделения и предоставления им как технических, так и программных функций. Процесс деволюции начался в 2007 году и

до сих пор осуществляется, и в конце 2010 года и в начале 2011 года были созданы соответственно Региональное отделение для арабских государств и Региональное отделение для Восточной Европы и Центральной Азии. Однако оба этих региональных отделения работают в нестабильных условиях. Из-за расплывчатости круга ведения региональных отделений («лидерство, руководство, поддержка, координация, надзор») образовались пробелы в области контроля за качеством (штаб-квартира отказывается взять на себя обязанности, которые региональные отделения не могут на себя взять, и наоборот), перемешались обязанности и сферы подотчетности и была разорвана структурная связь между представителями штаб-квартиры и представителями страновых отделений. Опасность фрагментации, упомянутая в докладе ООН за 2009 год (DP/FPA/2009/5) остается высокой. Как внешние ревизоры отметили в своем докладе A/65/5/Add.7, нет никаких указаний на то, что были разработаны механизмы внутреннего контроля, которые вписывались бы в новую структуру и позволили бы уменьшить ее подверженность рискам.

Рекомендация 6

40. На второй очередной сессии Совета 2012 года ЮНФПА должен представить доклад об оценке новой структуры по итогам обзора работы штаб-квартиры, региональных отделений и страновых отделений. В этом докладе должны быть также представлены наброски нового стратегического плана на 2014–2018 годы.

Е. Связь между программой и сотрудниками: эффективность работы

Оценка эффективности работы



41. В ЮНФПА ставится множество показателей (см. диаграмму 8 ниже). Например, в стратегическом плане на 2008–2013 годы поставлено более 70 показателей высокого уровня, включая рамки управления, ориентированные на конкретные результаты, рамки развития, ориентированные на конкретные результаты, и двухгодичный бюджет вспомогательных расходов. Помимо этих показателей в основной программе, осуществляемой с помощью ежегодных

планов работы, установлено в среднем 20 показателей на каждый план работы. Чрезмерное увеличение числа показателей свидетельствует о фрагментации программы, что повышает риск неэффективного управления ею. ЮНФПА трудно управлять программой, обладающей таким огромным количеством показателей.

Диаграмма 8
Количество показателей



Рекомендация 7

42. ЮНФПА следует воспользоваться тем, что проводится среднесрочный обзор стратегического плана на 2008–2013 годы, чтобы упорядочить показатели, повысить их актуальность, конкретность и измеримость и рационализировать рамки, ориентированные на конкретные результаты.

Культура подотчетности: принятие на себя ответственности и ответственное поведение

43. Наблюдается явное несоответствие между результатами служебной аттестации сотрудников и общей приверженностью подотчетности. Согласно последнему докладу о системе служебной аттестации и повышения квалификации (САПК), работа лишь двух из 2000 сотрудников, прошедших аттестацию, была признана неудовлетворительной. В качестве наглядного примера проблем с подотчетностью в ЮНФПА можно привести национальное исполнение. Внешние ревизоры подвергли критике то, как ЮНФПА руководит национальным исполнением, когда они вынесли заключение с оговоркой в отношении неэффективного управления программами и контроля за ними. Эта оговорка вызвала разочарование и неоднозначную реакцию, включая попытку увязать оценки по итогам ревизии НИС со служебной аттестацией руководителей. Подотчетность невозможно обеспечить одними лишь указаниями: необходимо сначала принять соответствующие меры по расширению прав и возможностей

служащих, включая проведение индивидуальной подготовки и эффективную внутриорганизационную коммуникацию. Фактическая информация, приводимая в разделе V.B «Кадровые ресурсы: сотрудники», показывает, что изменение культуры подотчетности потребует больше времени и ресурсов, чем предполагалось ранее.

Рекомендация 8

44. ЮНФПА следует:

- пересмотреть описания должностей и определить навыки и знания, необходимые для сотрудников на основных должностях. Этот обзор должен начаться на страновом уровне. При проведении обзора следует учитывать различные виды операций и отказаться от старой модели оперативной деятельности, основанной на типологии страновых отделений;
- определить на транспарентной основе сферы ответственности, контроля и подотчетности, а также главные показатели работы;
- использовать систему САПК для повышения ответственности за выполняемую работу, оцениваемую на основе главных показателей;
- организовать или перевести на внешний подряд разработку стандартных учебных пакетов и проведение ежегодных учебных занятий для новых сотрудников категории специалистов. В дополнение к этим институциональным учебным занятиям могут использоваться методы электронного обучения.

Контроль и оценка

45. Контроль и оценка должны играть стратегически важную роль в сборе информации для разработки программ ЮНФПА. В докладах ОСН неоднократно делались следующие важные выводы:

- продолжительные задержки с заполнением должностей сотрудников по вопросам контроля и оценки ослабляют подотчетность в страновых отделениях и могут также приводить к снижению эффективности и результативности программ. Функции контроля и оценки ЮНФПА на страновом уровне имеют принципиально важное значение в условиях, когда необходимо повышать ответственность партнеров по развитию и их руководящую роль в процессе оценки;
- контроль и оценка воспринимаются сотрудниками, как правило, в качестве дополнительных поручений или административных процедур, а не в качестве одного из главных механизмов усвоения опыта и контроля за качеством в организации;
- ввиду отсутствия достаточного количества указаний в отношении контроля и оценки (цели и методология) страновые отделения нерегулярно осуществляют деятельность в области контроля и оценки;
- нынешняя практика страновых отделений в области контроля и оценки заключается прежде всего в обеспечении соблюдения правил. Получаемая таким образом информация не дает руководителям и директивным органам представления о том, насколько успешно или неудачно осуществляют-

ся та или иная программа, и поэтому не может использоваться в качестве фактической информации для разработки будущих программ;

- количество и качество оценок, проводимых в ЮНФПА и самим ЮНФПА, являются неудовлетворительными. Партнеры-исполнители должны применять более систематическое участие в проведении оценок, как это предусматривается политикой ЮНФПА в области оценки и резолюцией 62/208 Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 9

46. ЮНФПА следует интегрировать функцию контроля и оценки в циклы оперативной деятельности страновых отделений. Эффективный набор сотрудников по вопросам контроля и оценки должен рассматриваться в качестве возможности и необходимого шага на пути к созданию более официальной и ориентированной на конкретные результаты системы контроля и оценки, которая способствовала бы обоснованной разработке программ и управлению программами и деятельностью страновых отделений.

47. ЮНФПА следует продолжать предпринимать усилия для разработки обстоятельной методологии оценки страновых программ, которая способствовала бы сбору фактической информации, необходимой для принятия обоснованных программных решений, и помогала бы более эффективно реагировать на запросы заинтересованных сторон в области оценки и шире привлекать к такой деятельности страны, охваченные программами.

Е. Связь между программой и управлением: руководство оперативной деятельностью

Методика руководства



48. В 2010 году руководство ЮНФПА предприняло серьезные усилия для исправления недостатков и выполнения требований, предъявляемых Исполнительным советом, внешними ревизорами и общей системой Организации Объединенных Наций. Эти инициативы включают, в частности, внедрение к 2012 году Международных стандартов учета в государственном секторе; разработку системы внутреннего контроля (СВК); создание новой организационной структуры; разработку программ на основе фактической информации; управление, ориентированное на результаты (УОР); общеорганизационное управление рисками; и обеспечение непрерывности оперативной деятельности. Отдел служб надзора поддержал эти важные инициативы, предоставив, в пределах имевшихся у него ресурсов, консультации по множеству вопросов. Однако эта активная работа может принести более ощутимые результаты, если:

- каждая из этих инициатив была бы в большей степени интегрирована в уже существующие структуры, вместо создания для нее ее собственного комитета или рабочей группы с мандатами, которые иногда дублируют обязанности линейных руководителей или директоров отделов;
- можно было бы уточнить сферы подотчетности. Использование различных комитетов и рабочих групп затрудняет определение конкретно ответственных лиц и распределение соответствующих обязанностей;
- этот подход мог бы основываться на стратегическом видении и надлежащих методах внутриорганизационной коммуникации, что позволило бы избежать фрагментации и применения неэффективной практики.

Рекомендация 10

49. ЮНФПА следует применять более рациональный, интегрированный и стратегический подход к управлению подобно логическому подходу, рекомендованному Международной организацией высших ревизионных учреждений (МОВРУ)⁴, что позволит более эффективно осуществлять управление рисками, внутренний контроль и соответствующую политику. Это помогло бы определить приоритеты, сроки и ресурсы, необходимые для проведения этих важных внутренних реформ.

Управление рисками

50. На протяжении последних пяти лет Исполнительный совет настоятельно призывал ЮНФПА обеспечивать более эффективное управление рисками. Управление рисками следует рассматривать в качестве скоординированного процесса, цель которого заключается в оказании ЮНФПА помощи в выявлении внутренних и внешних рисков, их понимании и реагировании на них в пределах его параметров приемлемого риска и в предоставлении Фонду информации для определения его стратегических приоритетов. В 2010 году руководство поручило консультативной фирме определить параметры стратегии управления рисками и наняло старшего советника по вопросам управления рисками, который совместно со старшим руководством приступил к проведе-

⁴ МОВРУ, «Руководство по применению стандартов внутреннего контроля в государственном секторе — дополнительная информация об общеорганизационном управлении рисками», INTOSAI GOV 9130. Имеется на веб-сайте <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

нию оценки рисков в этой сфере. Тем не менее управлению рисками не уделялось достаточного внимания в организации. Отобранный метод «сверху-вниз» имел слишком теоретический характер, и поэтому не рассматривался линейными руководителями в качестве полезного и практичного инструмента. Руководство занимается в настоящее время разработкой более практичного подхода и подготавливает план осуществления на следующие два года.

Рекомендация 11

51. ЮНФПА следует выполнить решения Исполнительного совета 2006/8, пункт 3; 2006/13, пункт 6; 2007/10, пункт 5; 2008/13, пункт 14; 2009/15, пункт 16; и 2010/22, пункт 14; и обеспечить, чтобы управление рисками было интегрировано в культуру ЮНФПА и систематически применялось при принятии решений и организации контрольных проверок, в том числе в рамках системы ОПР.

Внутренний контроль

52. Исполнительный совет и Консультативный комитет по ревизии настоятельно призывали руководство создать механизм внутреннего контроля в соответствии с международно признанными передовыми моделями, рекомендованными МОВРУ. В июле 2010 года ОСН направил руководству меморандум, в котором он консультировал руководство относительно мер, необходимых для завершения создания механизма внутреннего контроля, полностью соответствующего требованиям МОВРУ/Комитета организаций-спонсоров Комиссии Трудоза (КОСКТ). Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций также обратила особое внимание на недостатки и несоблюдение правил в области внутреннего контроля. На данный момент был достигнут ограниченный прогресс: с помощью консультативной фирмы был завершен первоначальный этап подготовки плана контрольных проверок в шести областях оперативной деятельности. Документация о проводимых проверках ведется руководством с помощью онлайн-прикладной программы, что представляет собой интересную инициативу, уместность и эффективность которой еще предстоит оценить. В подготовленном плане не рассматриваются вопросы, касающиеся контрольных проверок в других сферах оперативной деятельности, а также в областях планирования программ, составления бюджета по программам, их осуществления и контроля за ними; и информационно-коммуникационных технологий. Для обеспечения полезности этого механизма должны проводиться тщательная оценка рисков и эффективное управление ими.

Рекомендация 12

53. ЮНФПА следует выполнить решения Исполнительного совета 2007/10, пункт 4; 2007/29, пункт 3; 2008/13, пункт 16; 2009/15, пункт 16; и 2010/22, пункт 14; и следует продолжить разработку механизма внутреннего контроля в соответствии с международными руководящими принципами и стандартами. ЮНФПА следует также обеспечить, чтобы сотрудники были полностью обучены навыкам применения и мониторинга инструментов внутреннего контроля.

Контроль и инфраструктура в области информационно-коммуникационных технологий

54. ЮНФПА следует существенно улучшить свои механизмы контроля в области ИКТ посредством полного пересмотра и реорганизации своей нынешней инфраструктуры в области технологии и прикладных программ. Для повышения эффективности системы ОНР необходимо уделить внимание следующим конкретным вопросам:

- требования об утверждении закупочных и платежных операций и процессы их оформления;
- автоматизированные и конфигурируемые инструменты контроля (например, получение закупленных товаров и услуг и оформление и отслеживание денежных авансов);
- управление и контроль за выполнением контрактов и соглашений о специальных услугах, на которые приходится значительная часть расходов на оклады;
- управление и контроль за осуществлением программ/проектов и использованием бюджетных средств;
- управление деятельностью партнеров-исполнителей и обработка и оплата платежных требований;
- контроль за финансовыми операциями и соблюдение соответствующих нормативных актов и процедур.

Рекомендация 13

55. Ввиду стремительного развития технологий ЮНФПА следует полностью пересмотреть свою инфраструктуру ИКТ, включая организационную, управленческую и кадровую структуру Сектора СУИ. Если ЮНФПА не будет инвестировать достаточных средств в информационно-коммуникационные технологии, это помешает ему найти общеорганизационное решение проблем, препятствующих систематическому осуществлению операций и контроля в Фонде. Что более важно, такая реорганизация поможет также ЮНФПА выявить стратегические возможности для укрепления и согласования стратегии ИКТ и организационных и управленческих механизмов в области ИКТ.

Национальное исполнение

56. В 2010 году ОСН провел оценку результатов НИС в 2009 году. Общий объем расходов на НИС в 2009 году составит 209 млн. долл. США (172 млн. долл. США в 2008 году); эти средства были затрачены на осуществление более 2300 проектов более 1295 партнерами-исполнителями в 132 страновых и региональных отделениях и подразделениях штаб-квартиры. Планировалось провести проверку расходов на НИС в 2009 году на сумму 145 млн. долл. США (69 процентов всех расходов на НИС) с учетом применимой сферы охвата ревизий, в соответствии с которой из сферы ревизий исключаются прямые платежи, произведенные от имени партнеров-исполнителей. На 31 декабря 2010 года ЮНФПА получил 592 из 706 причитающихся за 2009 год докладов о ревизии НИС, которые охватили расходы НИС на сумму 122 млн. долл. США (58 процентов от общего объема расходов на НИС в указанном году).

57. Как следует из таблицы 4, результаты за 2009 год свидетельствуют об ухудшении показателей ревизии НИС по сравнению с 2008 годом. По итогам ревизии НИС за 2009 год: а) было выпущено большее количество аудиторских докладов с оговорками; б) были выявлены более значительные суммы неподтвержденных расходов; и с) было установлено, что возросло количество докладов, представлявшихся с опозданием, и увеличились суммы расходов, по которым не представлялись аудиторские доклады (хотя число непредставленных аудиторских докладов несколько сократилось в процентном отношении).

Таблица 4

Сопоставление результатов ревизии национального исполнения за 2008 и 2009 годы

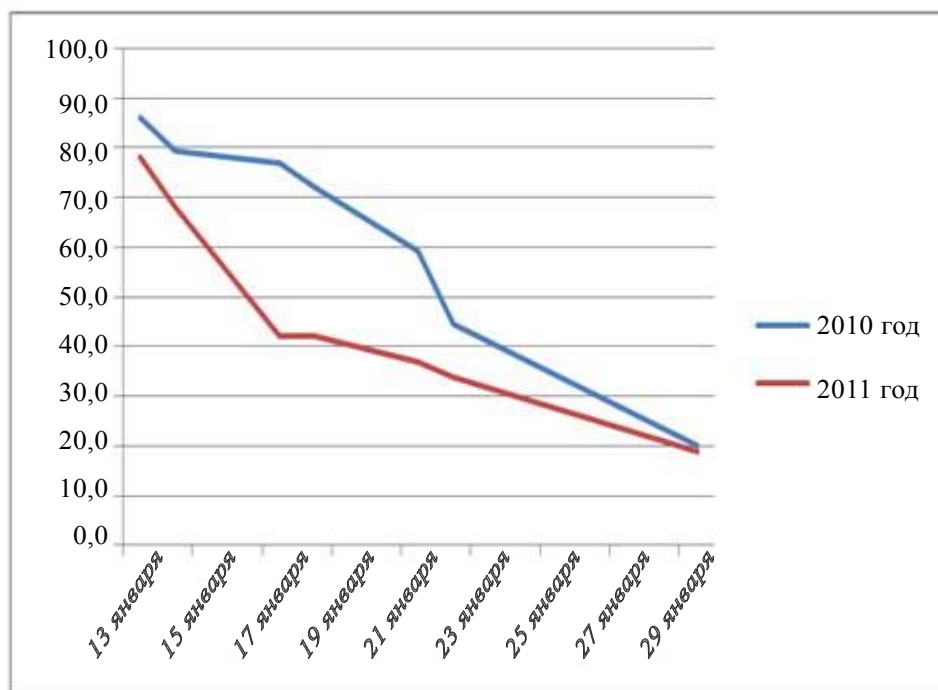
Показатель	2008 год	2009 год	Изменение
Количество аудиторских докладов с отрицательным заключением⁵	82	130	
<i>Процентная доля всех представленных докладов</i>	(8%)	(22%)	Ухудшение
<i>Общий объем расходов в рамках аудиторских докладов с отрицательным заключением</i>	8,3 млн. долл. США	34,2 млн. долл. США	Ухудшение
Неподтвержденные расходы	1,2 млн. долл. США	3,3 млн. долл. США	Ухудшение
<i>Процентная доля всех проверенных расходов на НИС</i>	(1,4%)	(2,7%)	
Непредставленные аудиторские доклады	18,5 млн. долл. США	23,2 млн. долл. США	Ухудшение
<i>Процентная доля всех подлежащих проверке расходов на НИС</i>	(15%)	(13%)	
Аудиторские доклады, представленные с опозданием			
<i>Процентная доля всех представленных аудиторских докладов</i>	40%	46%	Ухудшение

58. Авансы по линии СОФ/НИС — это средства, предоставляемые партнерам-исполнителям на ежеквартальной основе для осуществления программ, проектов и мероприятий при поддержке ЮНФПА. В 2010 году ОСН выразил руководству ЮНФПА серьезную обеспокоенность по поводу управления СОФ/НИС и высокого сальдо СОФ/НИС. В ответ на эту обеспокоенность руководство в штаб-квартире и страновых отделениях приняло ряд активных мер по уменьшению сальдо СОФ/НИС. Такие меры способствовали сокращению сальдо СОФ/НИС. Однако, как следует из диаграммы 9, тот факт, что средства на этом счету были ликвидированы за менее чем три недели, вновь заставляет усомниться в адекватности финансовой отчетности, представляемой страновыми отделениями.

⁵ Заключения с оговорками, замечаниями или выражением отрицательного мнения и заключения с отказом от выражения мнения.

Диаграмма 9
Динамика сальдо счета оборотного фонда/национального исполнения в
январе 2010 года и 2011 года

(В млн. долл. США)



59. В последние три года ЮНФПА предпринимал активные усилия для решения проблем, связанных с ревизиями НИС. Ожидается, что недавнее событие — наем международной аудиторской компании — поможет существенно повысить качество ревизий НИС. Однако результаты ревизий лишь отражают качество механизмов контроля, созданных для уменьшения рисков. Главная причина этого заключается в том, что многим страновым отделениям трудно: а) определять потенциал партнеров-исполнителей и связанные с ними риски; б) выбирать методы осуществления с учетом оценки существующих рисков; в) подготавливать, курировать и контролировать ежегодные планы работы; и г) оформлять, контролировать и регистрировать расходы. Этими трудностями объясняется большой объем неучтенных авансов (на счету оборотного фонда). Национальное исполнение является для ЮНФПА управленческой проблемой, которая требует выполнимого на местах решения, пользующегося твердой и глобальной институциональной поддержкой.

Рекомендация 14

60. ЮНФПА следует рассмотреть коренные причины сбоев в осуществлении программ и методов исполнения, продолжая в то же время выполнять рекомендации внешних ревизоров (см. также рекомендации 3 и 4).

Международные стандарты учета в государственном секторе

61. В 2006 году Комитет высокого уровня Организации Объединенных Наций по вопросам управления (КВУВУ) одобрил применение МСУГС в отношении финансовых ведомостей за периоды, начинающиеся не позднее 1 января 2010 года. Этот срок был впоследствии перенесен для ЮНФПА на 1 января 2012 года, чтобы дать ему возможность «полностью» внедрить эти стандарты (в отличие от постепенного внедрения, как это первоначально планировалось), и этот срок был утвержден Исполнительным советом в его решении 2009/15.

62. В 2010 году ОСН провел оценку стратегии и метода внедрения МСУГС в ЮНФПА. В ходе оценки были выявлены серьезные проблемы, которые могут помешать ЮНФПА полностью внедрить МСУГС к установленному сроку. К числу выявленных проблем относятся:

- неэффективное управление проектом со стороны Совета по проекту МСУГС;
- отсутствие четких контрольных показателей;
- не были проанализированы все последствия внедрения стандартов для повседневной оперативной деятельности и в плане приобретения сотрудниками новых знаний и навыков;
- не были четко определены руководители оперативных структур, на которых отразится внедрение стандартов;
- пробелы в стратегии в области коммуникации и учебной подготовки;
- задержки с набором кадров, обладающих необходимыми навыками и знаниями;
- ограниченная отчетность по проектам и ограниченный мониторинг проектов, что не позволяет определить прогресс в деле осуществления основных целей проекта.

63. Следует отметить, что многие из этих проблем аналогичны тем, которые были ранее выявлены и сообщены Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций. Несмотря на то что руководство предприняло активные усилия по внедрению МСУГС, сохраняются серьезные пробелы, которые необходимо срочно и эффективно устранить для того, чтобы ЮНФПА смог обеспечить внедрение МСУГС к 1 января 2012 года.

Рекомендация 15

64. ЮНФПА следует четко определить последствия внедрения МСУГС для программы и операций Фонда; провести обзор плана осуществления этого проекта; выделить достаточные ресурсы; и обеспечить более эффективное управление проектом и надзор за его осуществлением в целях сведения к минимуму рисков, которые могут помешать полному внедрению МСУГС к установленной дате 1 января 2012 года.

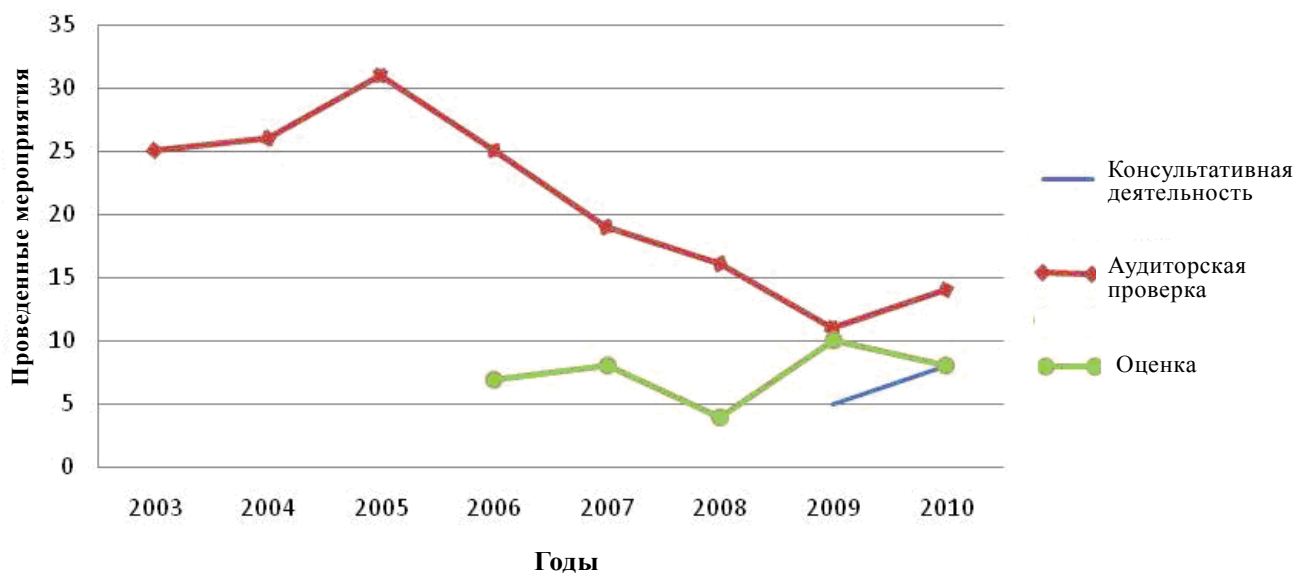
Приложение 1

Деятельность Отдела служб надзора (ОСН)

Аудиторские проверки

1. Деятельность Отдела служб надзора (ОСН) завершилась проведением в 2010 году 16 миссий по надзору. Работа Отдела показана на рисунке ниже. Эти мероприятия по надзору были проведены в шести страновых отделениях в африканском регионе (в одном из них были проведены как согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН), так и осуществлена страновая программа) и в трех страновых отделениях в регионе арабских государств. Семь мероприятий касались вопросов как аудиторской проверки, так и оценки. Мероприятия, проведенные в штаб-квартирах, включали: оценку информации и методы управления технологий в области коммуникаций; осуществленный в 2009 году на национальном уровне процесс аудиторской проверки контроля над расходами; проект по осуществлению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС); проведение поездок; и программу закупочных карт. Кроме того, ОСН провел совместную ревизию и оценку деятельности тематических целевых фондов ЮНФПА. Отдел также провел в течение этого года пять консультативных мероприятий.

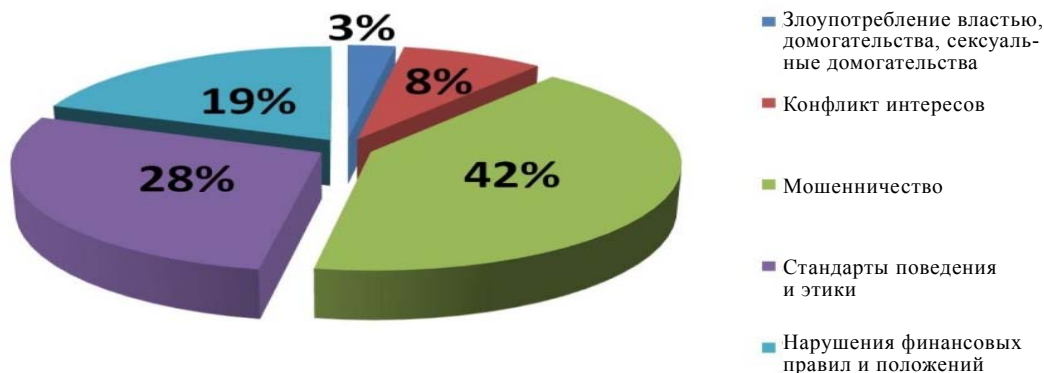
Деятельность ОСН



Расследования

2. В общей сложности в 2010 году Сектором расследования было проведено 48 расследований (38 новых — в 2010 году и 10 — перешли с 2009 года). На диаграмме ниже отражены пять основных категорий жалоб, полученных в 2010 году. Большинство расследований, проведенных в 2010 году (84 процента), были осуществлены по рекомендациям и/или жалобам от руководства или персонала (включая бдительных сотрудников).

Виды жалоб в 2010 году



3. Из 48 дел, полученных в общей сложности в 2010 году и перешедших с 2009 года, ОСН закрыл 33 дела и сообщил администрации и другим учреждениям о 21 деле. По состоянию на январь 2011 года продолжают оставаться в стадии рассмотрения 15 случаев по 2010 году. Тридцать три дела, рассмотренных в 2010 году, описываются в таблице ниже. ОСН рекомендовал администрации принять меры по 17 сообщенным делам. По шести делам Исполнительный директор принял меры для увольнения сотрудников на основе доказательств неподобающего поведения, причем одно дело было передано национальным властям для судебного преследования. В отношении 11 случаев ожидается принятие решения администрацией. В ходе расследованных случаев были получены доказательства неправомерного использования средств на общую сумму примерно 602 000 долл. США, что составляет менее 0,1 процента от ежегодных расходов.

Заккрытие расследований в 2010 году

	Количество	В процентах
Жалобы, удовлетворенные после проведения предварительной оценки	12	36
Доклады другим отделам ЮНФПА	3	9
Официальный доклад, подготовленный Административной канцелярией	17	52
Доклады аналогичным учреждениям	1	3
Дела, приводящие к официальным действиям, или закрытые администрацией	6	35
Общее количество расследованных дел	33	100

4. В Интранете был создан сайт Сектора расследования с целью ознакомления членов персонала с политикой и процессами проведения расследований, а также для того, чтобы проинформировать их о соответствующей статистике (количество сообщенных случаев, количество расследованных дел и принятые меры), тем самым способствуя повышению транспарентности в работе организации. Кроме того, сайт в Интранете создавал возможность для того, чтобы вновь напомнить о наличии линии прямой связи для сообщения о случаях неподобающего поведения на пяти официальных языках Организации Объединенных Наций.

5. В 2011 году деятельность по расследованию будет фокусироваться на осуществлении действующей системы мониторинга в сотрудничестве с Отделом служб управления. Административная канцелярия оказала в 2010 году поддержку осуществления этой системы. Закупки для этой системы были начаты в конце 2010 года вследствие запроса администрации о проведении вначале обзора пробелов в борьбе с мошенничеством.

Оценки

6. В 2010 году Сектор оценки провел мероприятия по оценке в рамках осуществляемых ООН мероприятий в области надзора в следующих пяти странах⁶: Ангола, Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Либерия, Малави и Судан. Сектор оценки совместно с Техническим отделом провел подготовительную работу для осуществления в 2011 году своей тематической оценки оказываемой ЮНФПА поддержки материнства, включая оценку вклада Тематического фонда по оказанию поддержки материнства. Исходя из накопленного в 2009 году в ходе проведения оценки качества опыта, ООН совместно с Отделом программирования разработал механизм для обеспечения того, чтобы все соответствующие оценки, разработанные подразделениями ЮНФПА, достигали своевременно ООН для проведения оценки качества. Результаты анализа качества оценок (АКО) регистрируются в базе данных ООН по проведению оценок (вместе с их соответствующими примечаниями по проведению оценки) и будут включены в двухгодичный доклад по оценкам 2012 года. Методология работы Сектора оценки в 2010 году подверглась серьезному пересмотру с учетом опыта, накопленного в ходе проведения оценок в 2009 и 2010 годах. Это привело к значительному улучшению процесса оценки (этап подготовки, этап работы на местах и этап отчетности) и на этапе исполнения.

Другие виды деятельности

7. Отдел служб надзора (ООН) ЮНФПА активно поддерживал межучрежденческое сотрудничество и проводимую в рамках Организации Объединенных Наций реформу и принимал участие в работе нескольких официальных рабочих групп, в том числе Управления Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития и сетевых организаций специалистов, включая представителей Служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций и международных финансовых учреждений, Группы по оценке Организации Объединенных Наций и Конференции координаторов расследований в рамках системы Организации Объединенных Наций. Отдел служб надзора (ООН) способствовал согласованию межучрежденческих уси-

⁶ Определение понятия «мероприятие по надзору» см. в приложении 2.

лий в области проведения ревизий и продвижению в направлении Единой инициативы Организации Объединенных Наций путем проведения первых межучрежденческих ревизий, в том числе по согласованному подходу к переводу денежной наличности (СППН) в Малави и Вьетнаме при участии членов ЮНИСЕФ и ПРООН в сентябре 2009 года и в феврале 2010 года, соответственно. В ходе этих мероприятий была разработана новая методология проведения ревизий СППН, которая была опробована и сочтена эффективной для ревизии такого типа.

8. Неофициальные обмены мнениями с органами по проведению расследований в других учреждениях включали обмен взглядами по методологиям, подходам и методам проведения расследований. Сектор расследований активно оказывал поддержку тем или иным учреждениям в проведении расследований, связанных с серьезными нарушениями правил членами их персонала. Кроме того, были сделаны запросы в другие учреждения с целью проведения совместного расследования заявлений о весьма неподобающем поведении членов персонала путем сговора.

Приложение 2

Доклады, выпущенные в 2010 году

<i>Мероприятия по надзору в рамках тематического целевого фонда</i>	<i>Ревизия и оценка</i>	<i>Частично удовлетворительно</i>
Мероприятие качества, проведенное в 2007–2008 годах	Оценка	<i>Оценка отсутствует</i>
Совместная ревизия согласованного подхода к переводу денежной наличности (СППН) во Вьетнаме (ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ)	Ревизия	<i>Оценка отсутствует</i>
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Малави	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Мероприятие, проведенное в страновом отделении ЮНФПА в Либерии	Ревизия и оценка	Частично удовлетворительно
Мероприятие по надзору, осуществление поездок в рамках ЮНФПА	Ревизия	Частично удовлетворительно
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Эфиопии	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Ревизия программы использования закупочных карточек	Ревизия	Частично удовлетворительно
Мероприятие по надзору в отделении ЮНФПА в Судане (Хартум)	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Мероприятие по надзору в отделении ЮНФПА в Южном Судане (Джуба)	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Консультация по проведению оценки в ЮНФПА	Консультативная услуга	<i>Оценка отсутствует</i>
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Анголе	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Сомали	Ревизия	Неудовлетворительно
Мероприятие по снижению рисков в области использования информационной и коммуникационной технологии	Ревизия	<i>Оценка отсутствует</i>
Мероприятие по надзору аудиторского процесса НИС 2009 года	Ревизия	Неудовлетворительно
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Демократической Республике Конго	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно
Мероприятие по надзору в страновом отделении ЮНФПА в Зимбабве	Ревизия и оценка	Неудовлетворительно

N.B. Масштабы мероприятий по надзору охватывают все аспекты деятельности, включая соблюдение правил, финансовые и управленческие процессы, соответствие страновой программы и способность ее оценки, эффективность и действенность мер контроля. В таких мероприятиях принимает участие более крупная группа ревизоров и оценщиков, чем при проведении ревизии. Масштабы оценки более ограничены и включают соблюдение правил, финансовые и управленческие процессы. В проведении ревизии участвуют только ревизоры.

Приложение 3

Повторяющиеся вопросы

Ниже приводятся две матрицы, позволяющие детально рассмотреть повторяющиеся вопросы, связанные с проведением ревизий в страновых отделениях, и повторяющиеся вопросы по проведению оценок в страновых отделениях. Считается, что вопросы, повторяющиеся в диапазоне 30–60 процентов и выше 60 процентов в той или иной области или по той или иной причине, возникают, соответственно, «часто» и «очень часто».

Важные и повторяющиеся вопросы, связанные с проведением ревизий в страновых отделениях

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
Внешние риски				
Общая администрация: недостаточная обеспеченность безопасностью, охраной и защитой персонала и помещений	Часто	Часто	Отсутствие соблюдения стандартов безопасности ведет к уязвимости ЮНФПА в случае возникновения связанных с нарушением безопасности инцидентов	Чаще проводить проверки и контроль соблюдения минимальных стандартов безопасности и контроль за не отвечающими таким требованиям операциями
Риски взаимосвязей				
Финансовые операции и меры контроля: отсутствие отчетности в области оперативной деятельности в интересах развития (национальное исполнение-НИС)	Очень часто	Очень часто	Неэффективная оценка возможностей партнеров-исполнителей	Проведение более четкой оценки возможностей партнеров-исполнителей в качестве основы для определения наиболее надлежащих методов осуществления и для определения масштабов и частоты проведения контроля
			Использование методов исполнения, не привязанных к оперативным задачам и возможностям партнеров-исполнителей	
			Неэффективные стратегии партнеров-исполнителей в области создания потенциала	
			Задержки с финансированием партнеров-исполнителей и начальных этапов осуществления проектов	
				Укрепление и поддержка деятельности в области создания потенциала партнеров-исполнителей
				Обеспечить скорейшее завершение, утверждение и подписание ключевых документов, таких как письма о взаимопонимании и ежегодные планы работы

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
			Неэффективный контроль за осуществлением проектов со стороны партнеров-исполнителей	Усиление мер контроля в том, что касается представления, обзора, утверждения и своевременной оплаты запросов о финансировании
			Плохое планирование, координация и контроль за проведением ревизий НИС	Расширение масштабов и частотности проведения мониторинга проектов, осуществляемых партнерами, имеющими слабые возможности
Управление программами: слабое планирование, осуществление и мониторинг программ	Часто	Очень часто	Позднее планирование и начало осуществления проектов	Укрепление процесса планирования с целью обеспечения более точного и своевременного завершения разработки ежегодных планов работы — осуществление автоматической подачи заявок на оказание поддержки в подготовке и осуществлении ежегодных планов работы и бюджетов
			Нечеткие или устаревшие ежегодные планы работы	
			Расхождения и отсутствие поддержки и пересмотра бюджета по проектам	
			Недостаточный контроль за осуществлением программ и полученными результатами вследствие отсутствия персонала, процессов и инструментария	Расширение масштабов и частоты проведения мер контроля и внедрение в этих целях соответствующих механизмов и ресурсов
Риски, связанные с процессом осуществления				
Финансовые операции и меры контроля: слабое составление бюджета, ведение счетов и финансовой отчетности	Очень часто	Очень часто	Отсутствие согласования расходов по проектам с бюджетами	Обеспечить регулярный обзор фактических расходов руководителями проектов и согласование их с мероприятиями и бюджетами по проектам

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
			Регистрация закупок и других финансовых операций и занесение их в неправильные отчеты, проекты, мероприятия и коды финансирования	Укрепление мер контроля с целью обеспечения точной и своевременной регистрации финансовых операций, в том числе обеспечение их обзора менеджерами по проектам и операциям
			Отсутствие согласования расходов по проектам НИС и балансов на финансовых счетах с соответствующими разрешениями и сертификатами на финансирование расходов (формы FACE)	Усиление мер контроля над проведением обзоров, регистрацией и согласованием сертификатов расходов, представленных партнерами-исполнителями
			Высокий уровень, «старение» и коррекция остатков на счетах фонда оперативных расходов	Более активное осуществление процесса контроля над остатками средств, тенденции и «старение» счета оперативного фонда и внесение в него изменений
Общее управление: несовершенные процедуры и методы закупок и распределения	Часто	Очень часто	Отклонения от политики и процедур проведения закупок, в том что касается тендеров и утверждения закупок	Методы контроля для обеспечения того, чтобы операции по закупкам отвечали политике и процедурам в этой области Усиление в рамках системы «Атлас» процедуры размещения заказов на закупки и учреждение ваучеров по кредиторской задолженности
Общее управление: слабые процедуры и методы управления активами	Очень часто	Очень часто	Неполные данные об основных активах Активы, переведенные партнерам-исполнителям, не всегда своевременно изымаются из отчетности об основных фондах	Усиление контроля над капитализацией основных активов и переводами средств партнерам-исполнителям Повышение эффективности ведения ежегодной отчетности об основных фондах

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
Финансовые операции и методы контроля: ненадлежащее управление денежной наличностью	Часто	Часто	Отсутствие контроля за выдачей персоналу и партнерам-исполнителям авансов наличностью Отсутствие надлежащей вспомогательной документации о произведенных выплатах	Сведение к минимуму использования авансов наличностью в наибольшей степени, насколько это допускается действующими условиями Усиление процесса и контроля слежения и корректировки выплачиваемых авансов наличностью Улучшение методов обзора и утверждения финансовых операций с целью обеспечения того, что выплаты могут производиться только на основе надлежащей и действующей вспомогательной документации

Риски, связанные с людскими ресурсами

Людские ресурсы: ненадлежащее использование людских ресурсов и их возможностей	Очень часто	Очень часто	Высокие показатели вакансий и сменяемости персонала на ключевых административных и функциональных должностях Неадекватные структурные особенности организации и отсутствие соответствующих ресурсов, соразмерных сложности и масштабам операции	Осуществление проактивного процесса планирования смены кадров Обеспечение своевременного заполнения вакансий и укрепление поддержки, оказываемой штаб-квартирой и региональными отделениями страновым отделениям, испытывающим трудности в связи с затянувшимися вакансиями и высокой сменяемостью персонала Расширение возможностей и подготовка персонала по ключевым вопросам соблюдения положений, контроля и функционирования Осуществление более четкого процесса оценки рисков с целью обеспечения того, чтобы страновые отделения обладали организационной структурой и ресурсами, необходимыми для эффективного исполнения программ
--	-------------	-------------	--	---

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
Риски взаимоотношений				
Программа: ненадежная идентификация событий, отрицательно влияющая на достигаемые результаты	Очень часто	Очень часто	Отсутствие разработанных на основе доказательств программ, главным образом в области сексуального и репродуктивного здоровья, там, где заметно отсутствует внимание к действиям, способным эффективно и действенно содействовать уменьшению материнской смертности	В консультации с соответствующими региональными отделениями и штаб-квартирами, проводить критическую оценку составления программ охраны сексуального и репродуктивного здоровья, с тем чтобы сосредоточивать ресурсы на тех мерах, которые обеспечат наибольшее улучшение показателей в области материнской смертности
			Деятельность по подготовке кадров не всегда эффективно поддерживается соответствующими всеобъемлющими стратегиями развития людских ресурсов, и поэтому не способствует оптимальному и устойчивому созданию потенциала у национальных партнеров и в страновых отделениях ЮНФПА	Деятельность по подготовке кадров должна разрабатываться и осуществляться в рамках организаций партнеров-исполнителей и их более широких стратегических планов использования людских ресурсов, с целью содействия созданию у национальных партнеров и страновых отделений ЮНФПА устойчивого потенциала
	Часто	Часто	Введение вопроса гендерного равноправия в основное русло тематики народонаселения и развития, а также сексуального и репродуктивного здоровья не было институционализировано, что привело к утрате синергии между этими тремя мандатными областями ЮНФПА	Идентифицировать внутренние механизмы с целью институционализации и включения в основную тематику гендерных вопросов в рамках цикла операций с целью обеспечения участия персонала в процессе, осуществляемом под руководством сотрудников, занимающихся вопросами программирования

Область/причина проведения ревизии	Распространенность вопроса		Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора	Рекомендации по урегулированию этих вопросов
	2009 год	2010 год		
			Задача гарантированного обеспечения средствами охраны репродуктивного здоровья (ГОРЗ) не рассматривается в достаточной степени в рамках более широкого подхода к национальным системам здравоохранения	Оказание содействия разработке стратегии в области ГОРЗ, включающей прогнозирование, закупки, логистику, хранение, распределение, доставку, гарантии качества, роль правительства и частного сектора
Программа: отсутствие четкости в организационных целях	Часто	Часто	Недостаточное фокусирование внимания на получении реалистичных ожидаемых результатов и целей из-за отсутствия согласованности между ограниченными ресурсами/возможностями страновых отделений и амбициозными портфелями	Завершить мероприятия по повышению эффективности с точки зрения расходов с целью разработки приоритетов и обеспечения руководства при выборе мероприятий, включая географический охват (и соответствующие оперативные расходы)
	Очень часто	Очень часто	Мероприятия ЮНФПА в области народонаселения и развития (и особенно проведение переписи населения) не должным образом регистрируются в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), что создает риски с точки зрения обеспечения: а) финансовых ресурсов и б) представленности ЮНФПА в страновых группах (СГООН)	Наиболее широкое освещение всех мероприятий ЮНФПА, связанных с участием в тематических областях РПООНПР, а также оказание поддержки страновыми группами ООН страновым отделениям в области народонаселения и развития. В частности, роль ЮНФПА при проведении переписи населения необходимо четко увязывать с результатами и ресурсами матрицы РПООНПР
Риски, связанные с процессами				
Плохое планирование, осуществление и мониторинг программ	Очень часто	Очень часто	Система мониторинга и оценки слишком слаба для поддержания ориентированных на результаты мероприятий по мониторингу. В результате этого результаты и рекомендации мониторинга и оценки не учитываются должным образом при разработке программ и оперативных циклов	Формализовать роль/функции мониторинга и оценки в рамках цикла операций и содействовать продвижению идей мониторинга и оценки в рамках ответственности всего персонала (т.е. участия персонала в этом процессе под руководством сотрудника, отвечающего за мониторинг и оценку)

<i>Область/причина проведения ревизии</i>	<i>Распространенность вопроса</i>		<i>Наиболее значительные повторяющиеся вопросы, связанные с проведением надзора</i>	<i>Рекомендации по урегулированию этих вопросов</i>
	<i>2009 год</i>	<i>2010 год</i>		
Неадекватное управление на основе результатов и плохая оценка качества	Очень часто	Очень часто	Отсутствие культуры оценки, приводящее к недостаточной и нерегулярной деятельности по проведению оценок (среднесрочные оценки зачастую не проводятся; оценки по завершении программ также не осуществляются систематическим образом). В целом отсутствует обоснованный подход к обеспечению того, чтобы проведение оценок содействовало закреплению полученного опыта и давало результаты для будущих программ	Обеспечить выделение достаточных ресурсов, а также достаточных инструментов и методологического аппарата для проведения оценок

Приложение 4

Ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
Консультативно-ревизионный комитет
Ежегодный доклад Директору-исполнителю за 2010 год

Цель

1. В соответствии с пунктом 14 круга ведения Консультативно-ревизионного комитета (КРК) и пунктом 14(с) раздела IV подраздела F политики ЮНФПА в области надзора в настоящем докладе Директору-исполнителю ЮНФПА приводится резюме деятельности и стратегических рекомендаций КРК Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения за 2010 год.

Деятельность Консультативно-ревизионного комитета в 2010 году

2. *Круг ведения КРК:* в декабре 2010 года Директор-исполнитель утвердил пересмотренный круг ведения КРК. Хотя изменения носили главным образом административный характер, следует отметить, что пункт 15 теперь имеет следующую формулировку: «Председатель КРК имеет свободный и неограниченный доступ к Председателю Исполнительного совета».

3. *Члены Комитета:* в 2010 году КРК состоял из четырех членов, не относящихся к ЮНФПА и поэтому являющихся независимыми от ЮНФПА и от его администрации и руководства. Члены Комитета обладают требующимися экспертными знаниями в области управления рисками и контроля, финансового управления и отчетности, развития и разработки программ. В ноябре 2010 года был утвержден пятый член, полномочия которого начинаются 1 января 2011 года. Кроме того, по состоянию на 31 декабря 2010 года один член Комитета, чей трехлетний срок полномочий закончился, выбыл по ротации из состава Комитета. В КРК происходит постоянный процесс ротации и набора с целью обеспечения поочередной замены членского состава и его преемственности. Ожидается, что в середине 2011 года будет определен пятый член Комитета.

4. *Заседания:* КРК провел в 2010 году пять официальных заседаний: четыре заседания с личным присутствием (в феврале, апреле, июне и ноябре) и одну телеконференцию в июле 2010 года. Участниками заседаний от ЮНФПА были Директор-исполнитель, два его заместителя, старшее программное и оперативное руководство (при необходимости), 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. Кроме того, Председатель КРК ЮНФПА принял участие в ежегодной сессии 2010 года Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА, состоявшейся в Женеве. Помимо официальных заседаний КРК, члены Комитета по-прежнему проводили свои внутренние консультации и обсуждения, обзор документов и предоставление консультаций руководству ЮНФПА по телефону и посредством электронной почты.

5. *Отчетность*: были подготовлены стенографические отчеты о заседаниях КРК. В соответствии с пунктом 13 круга ведения КРК Комитет официально сообщал Директору-исполнителю о проведении каждого заседания. Комитет или его Председатель лично или по телефону информировали о ходе заседания Директора-исполнителя.

6. *Оценка эффективности работы Комитета*: Комитет проводит ежегодную самооценку для подтверждения актуальности его круга ведения и оценки его эффективности. Кроме того, Комитет выносит, при необходимости, в ходе каждого заседания рекомендации и периодически проверяет осуществление этих рекомендаций руководством ЮНФПА.

7. *Оценка деятельности Директора ОСН*: в соответствии с пунктом 16 своего круга ведения КРК (через его Председателя) представил письменный доклад о деятельности Директора ОСН в системе оценки деятельности и развития ЮНФПА. Кроме того, с учетом предстоящего ухода на пенсию Директора ОСН и в соответствии со своим кругом ведения КРК «примет участие в рассмотрении кандидатур и вынесении рекомендаций в выборе Директора ОСН в 2011 году.

8. *Визиты на места*: для улучшения понимания Комитетом миссии и усилий ЮНФПА по реструктурированию все члены КРК регулярно принимали участие в визитах на места с целью улучшения своего понимания деятельности ЮНФПА. Хотя в 2010 году полевых миссий не производилось, в 2009 году состоялись визиты в следующие места: региональные отделения в Панаме, Южной Африке и Таиланде; страновые отделения в Марокко, Перу, Непале и Шри-Ланке. В общей сложности члены Комитета в 2009 году посвятили свыше 22 человеко-дней работе на местах в региональных и страновых отделениях. В июне 2010 года КРК представил краткий доклад Директору-исполнителю, кратко освещающий основные темы и вопросы, отмечавшиеся в ходе полевых визитов 2009 года, и вынес некоторые рекомендации для рассмотрения ЮНФПА. С согласия Директора-исполнителя ЮНФПА члены КРК предпочли посетить как региональные, так и отдельные страновые отделения в 2011 году.

9. *Координация внешней ревизии и коммуникации*: КРК регулярно встречается с внешним ревизором ЮНФПА — Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций — для обмена соответствующей информацией и улучшения понимания осуществляемых стратегий с целью обеспечения общего охвата ревизией деятельности ЮНФПА, что включает в себя деятельность ОСН. Кроме того, Комитет провел с представителями Комиссии ревизоров обсуждения основных вопросов в ходе каждого заседания с их личным участием.

Стратегические рекомендации Консультативно-ревизионного комитета в 2010 году

10. Вызывающие озабоченность вопросы, выявленные КРК, вместе со стратегическими рекомендациями, предоставленными Директору-исполнителю и старшему руководству ЮНФПА в 2010 году, приводятся в кратком виде ниже. КРК признателен руководству ЮНФПА за одобрение рекомендаций Комитета и действия Фонда в решении этих вопросов. Однако важно отметить, что некоторые из выявленных ниже вопросов были также включены в доклады КРК 2008 и 2009 годов.

11. В 2008 году КРК отметил, что ЮНФПА испытывает внутреннюю многослойную трансформацию. Эта трансформация продолжается. В 2009 и 2010 годах ЮНФПА достиг существенного прогресса в осуществлении новой организационной структуры, обеспечивая в то же время реструктуризацию при поддержке реформы Организации Объединенных Наций. Однако ЮНФПА продолжает испытывать значительные трудности в плане людских ресурсов, административных и оперативных проблем. Помимо реорганизации, ЮНФПА проводит изменение своей системы планирования общеорганизационных ресурсов, известной как «Атлас», своей финансовой политики и методов с целью содействия переходу на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС), разработке стратегии управления рисками (ОУР) и внутренних рамок контроля, повышению эффективности составления программ с целью учета новых методов оказания помощи и изменению оперативных взаимоотношений и механизмов финансирования с партнерами-исполнителями и другими учреждениями-донорами.

12. Получая от Фонда в 2009 и 2010 годах регулярную информацию, Комитет отметил прогресс ЮНФПА в осуществлении своей реорганизации, направленной отчасти на оказание содействия уделению большего внимания деятельности на местах и получению конкретных результатов. В этом отношении КРК рекомендовал Фонду разработать методы оценки достижения предполагавшихся результатов реорганизации. КРК неоднократно подчеркивал важность выявления ключевых показателей деятельности и разработки четких критериев достижения успеха, которые могут использоваться для измерения влияния реорганизации на эффективность и результаты деятельности ЮНФПА. Хотя в ходе реорганизации были отмечены некоторые внутренние проблемы с людскими ресурсами и проблемы административного характера, зачастую усугубляемые не предполагавшимися внешними вопросами, такими как выбор местоположения и наличие помещений, КРК поддерживает ЮНФПА в его непрерывных усилиях по решению всех таких вопросов ответственным образом.

13. Что касается реорганизации, то, как понимает КРК, в 2012 году ЮНФПА будет проводить свою оценку осуществления реорганизации и того, были ли достигнуты запланированные результаты. Кроме того, ОСН планирует провести ревизию методов управления (штаб-квартиры/региональных отделений) в поддержку осуществления программы в 2011 году. В ходе этой ревизии будут рассмотрены элементы реорганизации. Комитет полагает, что ОСН должен по-прежнему играть важную роль в плане реструктуризации ЮНФПА, постоянно консультируя его о соответствии общих рамок внутреннего контроля и рекомендуя ему улучшения или усовершенствования, которые могут немедленно быть осуществлены. Комитет надеется рассмотреть результаты ревизии деятельности 2011 года и оценку 2012 года.

14. КРК регулярно обновляет информацию о проводимых в ЮНФПА изменениях и планировании рабочей силы в рамках стратегии Фонда в области людских ресурсов и планирования преемственности бизнеса. КРК поддерживает осуществляемые администрацией ЮНФПА усилия по смягчению выявленных рисков. КРК отметил в ходе визитов на места в 2008 и 2009 годах, что оперативный персонал выражал озабоченность и требовал большей четкости в отношении роли и ответственности штаб-квартир, региональных, субрегиональных и страновых отделений. КРК вновь подтверждает важность сосредоточения внимания на аспекте людских ресурсов в плане изменений и организаци-

онной преемственности. Это имеет особое значение в 2011 году с учетом назначения 1 января 2011 года нового Директора-исполнителя и планируемого ухода на пенсию Директора Отдела служб надзора (ОСН).

15. Система планирования общеорганизационных ресурсов «Атлас» ЮНФПА находится под управлением ПРООН. КРК регулярно обсуждает критически важные виды услуг, предоставляемые ПРООН, и функциональность ее системы «Атлас». Хотя в начале 2009 года система подверглась модернизации и в нее был внесен ряд усовершенствований, в конце 2009 года она испытывала также некоторые существенные затруднения. На основе обсуждения с администрацией КРК пришел к пониманию того, что ЮНФПА и ПРООН в 2009 и 2010 годах совместно работали над стабилизацией деятельности системы «Атлас» и над решением системных и оперативных вопросов. Это включало перевод оборудования на новую операционную платформу в 2009 году и переход на новые резервные объекты в 2010 году, что, как понимает КРК, способствовало улучшению возможностей системы и снижению расходов. КРК подчеркивает важность обеспечения того, чтобы предлагаемые будущие изменения и модернизация системы «Атлас» планировались на совместной и своевременной основе ЮНФПА и ПРООН и координировались с другими административными и оперативными инициативами и надлежащим образом обеспечивались ресурсами.

16. Как отмечалось в пункте 15 выше, ЮНФПА зависит от ПРООН, предоставляющей услуги системы «Атлас», а ЮНФПА и ПРООН используют систему «Атлас» в качестве своей системы планирования организационных ресурсов. Для подготовки системы «Атлас» к осуществлению перехода на МСУГС необходимо значительно изменить эту систему. В своем решении 2009/15 Исполнительный совет (на своей второй очередной сессии, состоявшейся в сентябре 2009 года) одобрил решение ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС отложить до 1 января 2012 года осуществление МСУГС. КРК поддерживает это решение. КРК рекомендовал в апреле 2009 года и продолжает рекомендовать сейчас, чтобы все партнеры системы «Атлас» продолжали переход на МСУГС синхронным образом и создали бы совместный совет МСУГС с соответствующим уровнем ответственности с целью обеспечить своевременное продолжение ее внедрения с полным приятием не позднее 2012 года.

17. КРК понимает, что ЮНФПА будет продолжать осуществлять внедрение изменений с целью повышения эффективности отчетности в среднесрочном плане до полного осуществления МСУГС в 2012 году настолько, насколько это позволят Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН). В 2009 году КРК рекомендовал подготовить пересмотренный план МСУГС, включающий анализ риска и стратегию их смягчения, который учитывал бы вопросы отчетности и оперативных рисков и выявил взаимосвязи с другими инициативами ЮНФПА, такими как изменения в системе «Атлас», рамки внутреннего контроля и реорганизация. Кроме того, КРК подчеркивает, что критически важным фактором успеха, содействующим успешному осуществлению МСУГС, является сильное руководство со стороны администрации. В дополнение к рекомендации КРК администрация ЮНФПА начала на регулярной основе диалог с Комиссией ревизоров в отношении осуществления МСУГС. В 2010 году КРК вновь рекомендовал подготовить и обновлять на ежеквартальной основе пересмотренный план осуществления. Этот план осуществления в идеале выявлял бы каждый соответствующий проект вместе с

конкретными отправными пунктами и датами и позволял бы назначить по каждому проекту его руководителя.

18. В соответствии с кругом ведения КРК Комитет, как ожидается, «рассмотрит направления политики, существенно влияющие на а) финансовое управление и отчетность; б) функции внутренней ревизии, расследования и оценки; и с) эффективность систем внутреннего контроля и отчетности ЮНФПА». В 2010 году КРК рассмотрел соответствующие направления политики и вынес рекомендации. Комитет подчеркнул важность проведения консультаций перед окончательной доработкой направлений политики, оказывающих серьезное влияние на деловые процессы и операции ЮНФПА.

19. Поскольку этическая функция является ключевым фактором в вопросах подотчетности и надзора ЮНФПА, КРК пересмотрел в 2010 году свой круг ведения для того, чтобы конкретно выделить вопросы «этики» в качестве области, требующей внимания со стороны КРК (пункты 3 и 16). Кроме того, КРК рассмотрел мандат и нынешнюю структуру Отделения ЮНФПА по вопросам этики вместе с его ежегодным докладом 2009 года. В этом отношении КРК поддерживает прямую отчетность Консультанта по вопросам этики перед Директором-исполнителем и призывает этого Консультанта поддерживать процесс принятия решений администрации, привнося этический компонент в ключевые стратегические решения или формулирование политики. Кроме того, КРК поощряет продолжающееся укрепление мероприятий по вопросам этики и коммуникации вместе с семинарами и учебными сессиями по вопросам этики.

20. В соответствии со своим кругом ведения в апреле 2010 года КРК рассмотрел проект финансовой отчетности ЮНФПА за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2009 года, КРК рекомендовал внести некоторые изменения в финансовый отчет и прилагающуюся к нему записку с целью повышения четкости и качества финансовой информации за этот двухгодичный период. На тот момент от Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций поступило указание о том, что их доклад может включать оговорку вследствие их неспособности получить достаточную вспомогательную информацию о значительной части расходов по программам, понесенных в рамках исполнения программ на национальном уровне. В соответствии с выносившимися КРК в предыдущие годы рекомендациями необходимо приложить большие усилия для поиска и получения вспомогательной документации с целью избежать этой оговорки в докладе Комиссии ревизоров. После состоявшегося в апреле 2010 года совещания Комиссия ревизоров выпустила измененный доклад с оговоркой о финансовых ведомостях за двухгодичный период 2008–2009 годов и подчеркнула важность этого вопроса.

21. КРК вновь повторяет свою рекомендацию о том, что администрация ЮНФПА должна продолжать сотрудничать, при необходимости, с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций по соответствующим финансовым вопросам, включая отчетность по финансовым ведомостям Фонда для обеспечения общего понимания, особенно по техническим вопросам.

22. В 2007 году КРК поддержал рекомендацию ООН о необходимости пересмотра рамок внутреннего контроля ЮНФПА с целью полного соответствия стандартам Международной организации высших ревизионных учреждений (МОВРУ). Рамки внутреннего контроля, главным образом, обеспечивают контроль и отчетность в отношении операций ЮНФПА, особенно на страновом

уровне. В 2008 году КРК получил новую информацию о периодическом пересмотре этих рамок контроля. В 2009 году администрация ЮНФПА наняла консультативную фирму для пересмотра рамок внутреннего контроля. КРК вновь повторяет свою позицию, занятую в предыдущие годы: с учетом продолжающихся изменений во внутренней финансовой и оперативной политике и практике ЮНФПА и изменения внешних условий, дополнительные и продолжающиеся пересмотры необходимы для того, чтобы обеспечить соответствие и практичность системы внутреннего контроля с учетом международных рекомендаций, включая рекомендации МОВРУ, и обеспечить полное соблюдение стандартов Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя (КОСТ).

23. В соответствии с пунктом 16 своего круга ведения КРК регулярно пересматривает функцию ОСН, в том числе его «устав, сферу деятельности, планы, мероприятия, ресурсы, штатное расписание и организационную структуру».

24. В 2009 году, и особенно в 2010 году, КРК отметил значительное улучшение в качестве и своевременности функционирования ОСН, включая выпуск доклада. Кроме того, в 2010 году Институт внутренних ревизоров (ИВР) провел внешнюю оценку качества работы ОСН. Главными целями этой оценки качества были оценка соответствия мероприятий ОСН по внутренней ревизии *Международным стандартам профессиональной практики внутренней ревизии* («Стандарты»), оценка эффективности деятельности в области внутренней ревизии при осуществлении своей миссии (изложенной в его Уставе и выраженной в ожиданиях администрации ЮНФПА) и выявление возможностей для повышения эффективности его руководства и деятельности, а также повышения его ценности для ЮНФПА. По результатам оценки был сделан вывод о том, что деятельность ОСН в области внутренней ревизии в целом соответствует Стандартам и определению внутренней ревизии. Проводившие оценку специалисты также отметили, что функция расследований соответствует принятым в Организации Объединенных Наций методам расследования. Были вынесены рекомендации по повышению эффективности деятельности в области внутренней ревизии, которая активно изучается в ОСН. КРК высоко оценивает деятельность ОСН в этом отношении.

25. В дополнение к вынесенной КРК в 2008 году рекомендации ОСН в 2009 году разработал систему, посредством которой он может контролировать осуществление рекомендаций по итогам внутренних ревизий и регулярно опрашивать клиентов о состоянии осуществления. В 2010 году ОСН провел всеобъемлющий последующий полугодовой обзор рекомендаций в ответ на озабоченность Исполнительного совета и Комиссии ревизоров в отношении действующих рекомендаций. Таким образом, результаты подобных последующих мер помогут укрепить подотчетность администрации и руководства ЮНФПА путем предоставления объективных, независимых и основанных на доказательствах оценок о состоянии предпринимаемых руководством мер по осуществлению рекомендаций, вынесенных в результате мероприятий по надзору ЮНФПА.

26. КРК рекомендовал в принципе утвердить план проведения ревизии ОСН в 2011 году и рассмотреть план работы ОСН на этот же год. КРК отметил, что ОСН видоизменил свою общую стратегию так, чтобы она больше соответствовала потребностям ЮНФПА, приняв во внимание грядущие изменения в старшем руководстве Фонда в 2011 году, изменение степени риска для репутации

ЮНФПА из-за обуславливающих оговорок в отношении финансовых ведомостей, предстоящего перехода в 2012 году на другие стандарты отчетности и постепенного внедрения системы управления рисками предприятий. В этом отношении КРК признает неустанные усилия ОСН по обеспечению общих гарантий и консультативных услуг для ЮНФПА в целях содействия достижению стратегических целей Фонда. Кроме того, КРК оказывает поддержку представительству ОСН на заседаниях и выносит рекомендации в отношении ключевых деловых инициатив ЮНФПА, таких как внедрение Международных стандартов учетов в государственном секторе (МСУГС), управление рисками предприятий, основанное на результатах управления, исполнение на национальном уровне, а также согласованный подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям (СППН). Путем предоставления на постоянной основе таких консультативных услуг ОСН содействует на оперативной основе более эффективному осуществлению контроля и/или повышению оперативной эффективности.

27. КРК поддерживает процесс ежегодного планирования на основе рисков ОСН и использование моделирования рисков. В дополнение к рекомендации, вынесенной КРК, ОСН проводит в штаб-квартирах оценку рисков и повторяющихся функций в отношении его плана 2010 года в дополнение к оценке рисков в страновых отделениях. В 2010 году, при разработке своего плана работы на 2011 год, ОСН еще более улучшил свой анализ рисков в штаб-квартирах.

28. Кроме того, КРК поддерживает усилия ОСН по содействию согласованию проведения межучрежденческих аудиторских проверок. ОСН возглавил проведение первой межучрежденческой ревизии по стандартам МСУГС во Вьетнаме и Малави, осуществленной при участии членов ПРООН и ЮНИСЕФ в сентябре 2009 года и феврале 2010 года.

29. КРК рассмотрел двухгодичный доклад ЮНФПА по оценке (DP/FPA/2010/19). Комитет высоко оценивает сложность условий, в которых осуществляются программы, а именно множество партнерств и руководящих органов в программных странах. КРК поддерживает содержащиеся в докладе выводы и поощряет уделение дополнительного внимания повышению качества разработки обоснованных программ, повышению их сфокусированности и вопросам контроля и оценки. КРК сознает, что повышение качества оценок потребует повышения культуры проведения оценок и подотчетности по полученным в рамках ЮНФПА результатам.

30. КРК регулярно рассматривает мероприятия и результаты расследования ЮНФПА и выступает за необходимость таких дополнительных мер, как система непрерывного контроля криминологических экспертиз и выделение надлежащих ресурсов для обеспечения эффективного выполнения этой функции в соответствии с потребностями ЮНФПА.

31. КРК неоднократно подчеркивал важность выявления того, влияют ли — и если влияют, то в какой степени, — уровни ресурсов и возможностей ОСН на его способность осуществлять предусмотренные в его уставе функции и обеспечивать необходимый уровень гарантий для поддержания стратегических целей ЮНФПА. В этом отношении Консультативно-ревизионному комитету были разъяснены сохраняющиеся вопросы в отношении наличия ресурсов и проблем с набором персонала ОСН. Многие из этих вопросов были решены в 2010 году.

КРК прекрасно понимает стоящие задачи в плане набора персонала и сохранения подходящих кандидатов на должности специалистов в рамках ОСН и то, каким образом это может повлиять на возможности и общие результаты, достигаемые ОСН. Кроме того, все новые сотрудники попадают в ЮНФПА не только в сложные и изменяющиеся внутренние и внешние условия, но еще им предстоит усвоить большой объем информации. Это подчеркивает важность гибкого и надлежащего плана обучения персонала, включающего профессиональную подготовку с целью обеспечения непрерывных возможностей для образования. Поэтому критически важно, чтобы ОСН обладал необходимым потенциалом и требуемыми ресурсами для обеспечения надлежащего удовлетворения потребностей в области проведения внутренней ревизии, оценки и исследований в ЮНФПА. Это имеет особо большое значение в 2011 году для обеспечения непрерывной эффективности работы ОСН с учетом смены его директоров.

32. КРК регулярно получает информацию о деятельности ЮНФПА по осуществлению рекомендаций, вынесенных Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, и поддерживает усилия Фонда по выполнению этих рекомендаций на систематической и непрерывной основе. В 2008 году КРК предложил — и продолжает поддерживать это предложение, — чтобы ОСН, в качестве наилучшей практики, выполнил рекомендации Комиссии ревизоров. Таким образом, ОСН мог бы внести свой вклад, поддержав руководство ЮНФПА в его деятельности по надлежащему и полному выполнению рекомендаций. Кроме того, Комиссия ревизоров могла бы воспользоваться работой ОСН, а не выполнять без необходимости дополнительную углубленную последующую работу.

33. Областью высокого риска продолжает оставаться исполнение на национальном уровне (НИС). Как отмечалось в пункте 20, за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2009 года, Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выпустила модифицированный доклад о ревизии с оговоркой о финансовых ведомостях, касающейся национального исполнения. КРК регулярно получает информацию об усилиях руководства ЮНФПА и ОСН по выявлению и решению основных причин и задач в области управления и отчетности по НИС. Например, в июне 2009 года, ОСН провел оценку того, каким образом руководство ЮНФПА осуществляло контроль за расходами НИС в 2008 году. Цель заключалась в получении достаточных гарантий того, что ресурсами ЮНФПА его партнеры-исполнители управляют в соответствии со своими контрактными обязательствами перед Фондом, и в том, чтобы сформировать мнение о действенности и охвате гарантий, предоставляемых независимыми ревизорами. Оценка надзорной деятельности показала, что за охватываемый период ОСН не смог предоставить такой гарантии в отношении значительной доли поддающихся ревизии расходов НИС 2008 года из-за отсутствия всей необходимой вспомогательной документации и записей, а также из-за отсутствия надлежащих мер внутреннего контроля. В 2010 году ОСН провел аналогичную оценку расходов НИС 2009 года. Полученные в 2009 году результаты свидетельствуют об ухудшении аудиторской деятельности НИС по сравнению с 2008 годом. Вопросы, выявленные ОСН и Комиссией ревизоров в 2008 и 2009 годах, сохранились и в 2010 году.

34. КРК понимает, что высшее руководство ЮНФПА наделило НИС одним из своих самых высоких корпоративных приоритетов. КРК признает те проблемы по обеспечению надлежащей отчетности за финансовые программные результаты, которые стоят перед ЮНФПА, работающим в изменяющихся условиях оказания помощи, например в области общесекторальных подходов и Согласованного подхода к переводу денежной наличности (СППН). КРК понимает, что НИС создает не только проблему отчетности и подотчетности, но и является вопросом планирования программ, выбора методов осуществления и контроля, а также управления и руководства проектом. КРК принял к сведению принятые руководством ЮНФПА меры по решению связанных с НИС проблем. Например, в 2009 году для аудиторского цикла НИС была разработана система управления ревизией, в 2010 году мероприятия по созданию потенциала по-прежнему разрабатывались с учетом местных потребностей регионов и стран, а штаб-квартиры операции НИС стали комплексной частью Финансового отдела. В этом отношении Комитет поддерживает усилия ЮНФПА по укреплению методов и практики контроля на местном уровне и на уровне штаб-квартиры и поощряет дальнейшие инициативы по решению основных задач и вопросов НИС. Кроме того, КРК рекомендует ЮНФПА провести обзор существующих направлений политики в области НИС для уточнения условий осуществления проектов на национальном уровне, прямого осуществления или других методов работы. Таким образом, ЮНФПА мог бы видоизменить свои механизмы финансирования, с тем чтобы применять наиболее подходящий метод осуществления для той или иной страны или финансового партнера и обеспечить гибкость, необходимую для приведения в соответствие ресурсов с возможностями и потребностями.

35. Для оказания помощи в рассмотрении результатов КРК рекомендовал в 2008 году, чтобы руководство ЮНФПА разработало и внедрило официальную комплексную стратегию управления рисками. В 2009 году ЮНФПА провел исследование с целью рекомендовать шаги для ее разработки путем рассмотрения связанных с управлением рисками условий, существующих сейчас в ЮНФПА, с целью оказать поддержку разработке этой стратегии. В 2010 году ЮНФПА нанял старшего советника по общеорганизационному управлению рисками (ОУР). В 2010 году КРК провел встречу с советником ОУР и рассмотрел его первоначальный план. КРК подчеркивает важность объединения различных связанных с управлением рисками рамок, существующих в настоящее время в ЮНФПА, разработки дополнительных систем и процессов, необходимых для оказания поддержки и содействия всеобъемлющей стратегии ОУР, которая была бы сфокусирована на результатах, а также выявления и смягчения рисков в рамках всей организации и в ее внешних связях. КРК вновь заявляет о важности оказания Исполнительным комитетом ЮНФПА поддержки ОУР и о необходимости уделения дополнительного внимания вопросам управления, руководства и администрации, включая роль Исполнительного совета и КРК, а также взаимосвязь с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

36. Как отмечалось в 2008 году и было вновь повторено в 2009 году, как только будет полностью разработана и осуществлена в ЮНФПА стратегия ОУР, КРК сможет более полно оценить стратегии смягчения рисков ЮНФПА, включая риск, связанный с «аппетитами» Фонда, и остаточные риски. Тогда КРК сможет вносить более прямой вклад в достижение стратегических и деловых

целей ЮНФПА путем предоставления общего стратегического консультирования Директору-исполнителю по общеорганизационным рискам. КРК выражает надежду на продолжение своего диалога с руководством ЮНФПА в отношении интеграции стратегии смягчения рисков по конкретным и деликатным вопросам с вопросами, необходимыми для устранения потенциально общих и основополагающих рисков для этой организации.

Общий вывод

37. КРК рассмотрел представленный Исполнительному совету доклад о внутренней ревизии и мероприятиях по надзору ЮНФПА в 2010 году (DP/FPA/2011/5), принял к сведению содержащуюся в нем общую оценку возможных рисков и тенденций в ЮНФПА и согласился с его содержанием. КРК поддерживает новую направленность доклада, заключающуюся в предоставлении рекомендаций для рассмотрения Исполнительным советом с целью позволить ЮНФПА более эффективно и действенно выполнять свой мандат.

38. КРК высоко оценивает существенный прогресс, достигнутый ЮНФПА за последние несколько лет в условиях, характеризующихся многими проблемами. КРК выражает Фонду поддержку за его непрерывные усилия по созданию в рамках всей организации культуры подотчетности вместе с укреплением процессов ее гарантирования. Комитет выражает свою уверенность в том, что представленные руководству ЮНФПА в 2010 году стратегические рекомендации и советы будут способствовать разработке и поддержанию надлежащих рамок надзора и отчетности вместе с необходимыми вспомогательными системами и методами осуществления.

Приложение 5

Отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета

1. Отклик руководства ЮНФПА на ежегодный доклад Консультативно-ревизионного комитета (КРК) предусмотрен в решении 2008/37 Исполнительного совета. Дополнительную информацию о ряде рассматриваемых в этом отклике вопросов можно найти во всеобъемлющем отклике руководства ЮНФПА на проведенное в 2010 году мероприятие по внутренней ревизии и надзору, который размещен на веб-сайте Исполнительного совета ЮНФПА.
2. ЮНФПА признает и приветствует ежегодный доклад КРК 2010 года. В течение 2010 года ЮНФПА продолжал извлекать пользу из регулярных консультаций с КРК и хотел бы выразить свою признательность его Председателю и членам Комитета: их приверженность делу и консультации оказали неоценимый вклад в дальнейшее укрепление методов управления ЮНФПА.

Реорганизация (пункты 12–13 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

3. В рамках ежегодного доклада Директора-исполнителя ЮНФПА регулярно сообщает Исполнительному совету о ходе работы и влиянии реорганизации. С этой целью Фонд также выявил ряд индикаторов, характеризующих качество и объем оказываемой региональными отделениями страновым отделениям поддержки.
4. Руководство ЮНФПА с нетерпением ожидает оценки хода осуществления реорганизации, которая будет проведена в 2012 году Отделом служб надзора (ОСН), а также ревизии в области управления (штаб-квартир/региональных отделений) в рамках поддержки исполнения программ в 2011 году. Результаты этих оценок будут играть ключевую роль в активизации будущих усилий Фонда в области укрепления организационной структуры и приведения ее в соответствие со стратегическими целями организации.

Сменяемость кадров и планирование в области рабочей силы (пункт 14 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

5. Руководство ЮНФПА соглашается со сделанным КРК наблюдением в отношении важности сосредоточения внимания на аспекте человеческих ресурсов при проведении изменений и для обеспечения организационной преемственности. В рамках планирования организацией смены кадров «управление талантами» и планирование в области рабочей силы имеют приоритет, особенно в свете предполагаемых уходов на пенсию членов верхнего звена руководства. Для решения проблем, связанных с ролью и ответственностью, внимание уделяется тому, чтобы новые и действующие сотрудники получали всеобъемлющий вводный курс и подготовку.

Планирование в области ресурсов предприятия (пункт 15 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

6. С помощью Группы исполнительных спонсоров Межучрежденческая управляющая группа и другие механизмы ЮНФПА работают в очень тесном контакте с другими организациями-партнерами по системе «Атлас» (ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНОПС, «ООН-женщины» и Университет Организации Объединенных Наций) для обеспечения координации деятельности системы «Атлас» при прогнозировании и разрешении любых вопросов, которые могут возникнуть в отношении этой системы, таких как гарантии качества, наличие ресурсов и управление ими, функционирование системы и ее усовершенствование, в том числе внедряемое по требованию Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС).

Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) (пункты 16–17 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

7. Через Правление МСУГС системы Организации Объединенных Наций ЮНФПА работает в тесном сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций для обеспечения внедрения МСУГС в 2012 году.

8. План внедрения МСУГС в ЮНФПА, который содержит анализ рисков и предлагает меры по их смягчению, предусматривает включение мероприятий по обеспечению необходимых изменений в политике ведения учета, деловой практике и системах поддержки перехода от Стандартов учета системы Организации Объединенных Наций (СУСООН) к МСУГС. Первоначальный план был обновлен с целью отразить рекомендации, вынесенные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, ОСН и КРК. Сам КРК признал на заседании, состоявшемся в феврале 2011 года, что пересмотренный подробный план работы, содержащий основные этапы, доставляемые товары и список владельцев бизнесов, отвечает рекомендациям КРК. Подробный учебный план в поддержку внедрения системы МСУГС в настоящее время находится в стадии осуществления.

Функция этики (пункт 19 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

9. Руководство ЮНФПА приветствует сосредоточенность внимания КРК на функции этики в соответствии с пересмотренным кругом ведения Комитета. Подробная информация о связанных с вопросами этики мероприятиях приводится в докладе Управления по этике ЮНФПА (DP/FPA/2011/6).

Рамки внутреннего контроля (пункт 22 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

10. ЮНФПА провел всеобъемлющий обзор своих рамок внутреннего контроля (РВК), руководствуясь международно признанными стандартами эффективности внутренних мер контроля по шести критически важным для бизнеса процессам, разработанным Комитетом организаций-спонсоров Комиссии Трудя (КОСТ). Пересмотренные рамки внутреннего контроля стали применяться за счет использования удобного Интернет-приложения, имеющего гиперссылки на применимые направления политики и процедуры. Было внедрено предусмотренное РВК четкое разделение обязанностей, а завершение месячных и

квартальных контрольных перечней финансовой отчетности стало обязательным. Полевым отделениям предоставляли поддержку и дополнительное руководство по тем процедурам, которые необходимо применять в чрезвычайных ситуациях и децентрализованных офисах. Обязательной стала сертификация в области закупок, и в настоящее время разрабатывается курс сертификации в отношении РВК.

Роль и ресурсы Отдела служб надзора (пункты 23–28, 30 и 31 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

11. Руководство ЮНФПА приветствует принятую КРК в 2010 году стратегию. Эта стратегия увязана с потребностями организации и поддерживает стратегические цели ЮНФПА. Руководство пользуется гарантиями и консультативными услугами Отдела, которые в настоящее время расширились и заключаются не только в выявлении вопросов, но и в предоставлении руководству практических рекомендаций. ЮНФПА будет и далее укреплять свои усилия по осуществлению рекомендаций ОСН и поощряет участие Отдела в ключевых совещаниях по вопросам деловой практики и предоставления консультаций в отношении деловых инициатив ЮНФПА.

12. Как свидетельствуют события 2010 года, руководство ЮНФПА привержено делу выделения Отделу надлежащих ресурсов и будет по-прежнему отдавать приоритет предоставлению ему необходимых возможностей для осуществления его устава и предоставления необходимого уровня гарантий в поддержку стратегических целей ЮНФПА.

Оценка (пункт 29 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

13. Руководство ЮНФПА привержено делу продолжения усилий по совершенствованию процесса разработки более целенаправленных, основанных на результатах программ и процесса мониторинга и оценки. В соответствии со своей политикой оценки ЮНФПА укрепляет свои усилия по повышению культуры оценки и улучшению охвата, качества и использования оценок для укрепления, в конечном счете, процесса разработки и исполнения программ. Кроме того, осуществляются усилия по совершенствованию основанных на результатах программ, и будет также рассмотрен вопрос об их направленности, в частности путем проведения среднесрочного обзора стратегического плана.

Рекомендации Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций (пункты 20, 21 и 32 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

14. Чтобы обеспечить уделение персоналом внимания рекомендациям ревизии и их выполнению, ЮНФПА включил вопрос об осуществлении рекомендаций Комиссии ревизоров в качестве показателей работы деловых подразделений и персонала, устанавливая тем самым четкую взаимосвязь между показателями работы руководства и отчетностью и обеспечивая получение как наград, так и наказаний в рамках правил и положений о персонале Организации Объединенных Наций.

15. Руководство ЮНФПА проводит обзор процессов, принятых для осуществления рекомендаций ОСН и Комиссии ревизоров, с целью обеспечения того, чтобы последующая деятельность осуществлялась на основе более систематического и стратегического подхода. В качестве промежуточной меры — и на весь 2011 год — под председательством Директора-исполнителя был утвержден контрольно-ревизионный комитет, для того чтобы тесно следовать как внешним, так и внутренним рекомендациям ревизий, поднимая при необходимости вопросы и обеспечивая своевременное осуществление рекомендаций. Отдел служб надзора принимает участие в работе этого Комитета в качестве наблюдателя.

16. ЮНФПА на регулярной основе контактирует с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций с целью получения от нее на непрерывной основе указаний по вопросам проведения ревизий.

Национальное исполнение (пункты 33 и 34 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

17. В 2010 году ЮНФПА продолжал укреплять свои усилия по урегулированию вопросов национального исполнения (НИС) и придал этому вопросу ключевой приоритет для организации. Для повышения эффективности и действенности принимаемых мер ЮНФПА руководствуется рекомендациями, содержащимися в Оценке по надзору подготовленного в 2009 году Отделом служб надзора процесса ревизии осуществляемых на национальном уровне расходов. Некоторые из мер включают пересмотр условий проведения ревизии НИС на 2010 год и подписания контракта с какой-нибудь глобальной аудиторской компанией для проведения ревизий НИС, не проводившихся ранее высшими аудиторскими организациями. Ожидается, что это повысит качество и своевременность подготовленных в 2011 году аудиторских докладов НИС, с тем чтобы внутренние и внешние аудиторские проверки повысили надежность аудиторских докладов НИС и обеспечили соответствующую степень аудиторского охвата расходов НИС. Процесс аудиторской проверки НИС и применение информационных технологий в его поддержку в настоящее время рассматривается с целью их упрощения и укрепления. В соответствии с содержащимся в ежегодном докладе КРК предложением в январе 2011 года Директор-исполнитель ЮНФПА напомнил страновым отделениям об имеющихся различных методах осуществления и дал руководящие указания в отношении тех методов осуществления, которые могут быть использованы при определенных обстоятельствах.

Управление рисками предприятий (пункты 35–36 ежегодного доклада Консультативно-ревизионного комитета)

18. Советник ЮНФПА по управлению рисками координирует оценку профилей рисков на страновом, региональном уровне и на уровне штаб-квартир. В 2011 году будет проведена экспериментальная программа для выявления и оценки рисков с целью разработки соответствующих стратегий по их смягчению. Управление рисками предприятий будет в максимально возможной степени использовать существующие системы, объединяя управление рисками с провидимой политикой, процедурами и процессами.

19. Подводя итог, можно сказать, что ЮНФПА будет продолжать и далее укреплять свои усилия по осуществлению рекомендаций Консультативно-ревизионного комитета. Директор-исполнитель ЮНФПА и старшее руководство сделали укрепление отчетности главным приоритетом для Организации в 2011 году и, при продолжающемся руководстве со стороны Комитета, полностью привержены делу достижения заявленных целей и высоких результатов, а также эффективному использованию ресурсов ЮНФПА.
