



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ПЯТЬДЕСЯТ СЕДЬМАЯ СЕССИЯ
ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ
Пункт 14 предварительной повестки дня

A57/19
1 апреля 2004 г.

Отчет Внутреннего ревизора

ПОЛНОМОЧИЯ

1. Бюро служб внутреннего надзора препровождает настоящим свой ежегодный отчет за 2003 календарный год для сведения Ассамблеи здравоохранения.
2. Статья XII Финансовых правил - Внутренняя ревизия - определяет полномочия Бюро служб внутреннего надзора. Пункт 112.3(e) статьи XII предусматривает, что Бюро представляет в сводном виде ежегодный отчет Генеральному директору о своей деятельности, ее ориентирах и масштабах, а также о положении с выполнением сделанных рекомендаций. Финансовые правила также предусматривают, что этот отчет должен быть представлен Ассамблее здравоохранения, наряду с любыми необходимыми замечаниями.
3. Бюро осуществляет независимые, объективные, достоверные и консультативные действия, имеющие целью повысить значимость и эффективность работы Организации. Используя систематический и строгий подход, оно помогает Организации достичь поставленных перед ней целей посредством оценки и повышения эффективности процессов управления рисками, контроля и руководства.
4. В конце 2003 г. на Бюро была возложена обязанность по управлению системой оценки программ, действующей в рамках Организации; результаты этой работы будут доведены до сведения Исполнительного комитета. Ожидается, что в будущем некоторые виды ревизии и оценки, которые проводятся в рамках указанной системы, будут объединены.
5. Бюро пользуется полным, свободным и оперативным доступом ко всем учетным данным, материальным ценностям, сотрудникам, операциям и функциям в рамках Организации, которые, по его мнению, имеют отношение к рассматриваемому вопросу.

ПРИОРИТЕТЫ, ПРОЦЕСС И РЕЗУЛЬТАТЫ

6. В своей работе Бюро руководствуется методической процедурой оценки рисков, в которой учитываются структура и соответствующие функции Организации. На основании общей оценки рисков Бюро определило следующие общие направления работы: (a) региональные бюро; (b) бюро представителей ВОЗ; (c) программы и функции на уровне штаб-квартиры; и (d) расследования и надзор. После этого на основе дополнительной детальной оценки рисков были разработаны конкретные приоритеты по

каждому из этих широких направлений. Кроме того, Бюро приняло во внимание просьбы со стороны руководства по ревизии конкретных программ или мероприятий.

7. Хотя некоторые мероприятия были ограничены очень конкретными видами деятельности, все же работа в целом заключалась в оценке адекватности и эффективности процедур управления риском, контроля и административного руководства, разработанных и применяемых администрацией Организации для решения конкретных задач. Они имели целью убедиться в том, что: (a) риски определяются и устраняются; (b) финансовая, управленческая и оперативная информация является точной, надежной и своевременной; (c) действия персонала осуществляются с соблюдением положений, правил, политики, норм и процедур; (d) ресурсы приобретаются экономно, используются эффективно и охраняются должным образом; (e) программы, планы и цели достигаются; и (f) процесс контроля в рамках Организации позволяет повышать качество и обеспечивать постоянные улучшения в работе.

8. По завершению каждой ревизии готовится детальный отчет с рекомендациями для руководства, которые имеют целью помочь в работе по управлению рисками, поддержанию эффективного контроля и обеспечению грамотной системы руководства в рамках Секретариата.

РУКОВОДСТВО РАБОТОЙ БЮРО

9. Бюро подотчетно непосредственно Генеральному директору и на конец года располагало штатом в составе семи должностей профессиональных ревизоров, двух должностей специалистов по оценке и одной должности директора. В конце 2003 г. штат был укреплен за счет прикрепления опытного технического сотрудника, обладающего необходимой компетенцией для проведения ревизии эффективности.

10. Приоритетная работа Бюро может выполняться только в пределах имеющегося штата сотрудников. Возникновение ситуаций, сопряженных с высоким уровнем риска, предполагающих расследование деятельности, не отвечающей установленным требованиям, которую предсказать невозможно, может отвлекать таких штатных сотрудников от выполнения установленных приоритетов. В этой связи Бюро должно эффективным образом определить приоритетность запланированной работы в целях компенсации ограниченного штата сотрудников.

11. В качестве части усилий Бюро по содействию профессиональному росту кадров и поддержанию их уровня компетенции его сотрудники принимали участие в различных курсах без отрыва от работы и во внешних программах подготовки. В течение этого года Бюро организовало для своих профессиональных сотрудников и других ревизоров в рамках системы Организации Объединенных Наций экономически эффективные учебные курсы.

12. Бюро поддерживает регулярную связь с Внешним ревизором Организации. Как и в предыдущие годы, в этом году были проведены консультации в целях согласования

ревизионной деятельности и предотвращения накладок в работе. Бюро представляет Внешнему ревизору копию всех отчетов о внутренней ревизии.

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕВИЗИИ ЗА 2003 г.

13. По мнению Бюро, результаты ревизий, проведенных на протяжении 2003 г., указывают на то, что в общем и целом процесс контроля, управления риском и руководства в рамках ВОЗ дает, как и прежде, необходимые гарантии предупреждения или раскрытия существенных недостатков в работе по достижению целей, поставленных Организацией.

14. В ходе своей работы сотрудники Бюро никаким ограничениям при выполнении своих обязанностей не подвергались, равно как и не было никаких существенных неурегулированных разногласий между Бюро и старшим руководящим составом Организации по поводу приемлемости остаточного риска.

15. Основные проблемы и резервы для улучшения работы, которые были определены в ходе ревизии, проведенной в 2003 г., излагаются ниже по основным категориям, указанным в плане работы.

Региональные бюро

16. **Региональное бюро для стран Африки.** Горизонтальная ревизия системы управления рисками в этом Регионе, связанными с расходами, позволила обнаружить целый ряд существенных недостатков, которые представляют собой потенциальный финансовый риск для Организации. Деятельность, которая влечет за собой заключение финансовых сделок, зачастую предпринимается без соблюдения установленных процедур контроля или утверждения, которые в отдельных случаях сами бывают слабыми или вовсе не применяются. Эти сделки впоследствии утверждаются, оплачиваются и заносятся в счета без корректировки в порядке, который не всегда действует эффективно с точки зрения контроля. Самый существенный момент заключается в том, что полномочия по утверждению расходов передаются директорам и представителям ВОЗ; вместе с тем, некоторые из них во многих случаях не осуществляют надлежащего контроля и не несут ответственности за расхождения в утвержденных сделках.

17. **Региональное бюро для стран Юго-Восточной Азии.** Результаты проверки, которая была сосредоточена на областях работы, связанных с контрактными услугами, субсидированием местных издержек и платежами, в общем и целом указывают на то, что Региональное бюро осуществляло соответствующий контроль в целях снижения большинства рисков, присущих этим видам деятельности. Однако оно должно более эффективно регулировать риски, связанные с эффективностью работы подрядчиков, ценообразованием, отчетностью и защитой от производства недозволенных выплат. В результате ревизии было также отмечено существенное увеличение, прежде всего в страновых бюро ВОЗ в Индии и Индонезии, авансовых платежей в порядке субсидирования местных издержек, по которым бухгалтерская отчетность отсутствует, и рекомендованы меры с целью обеспечить получение такой информации. И последнее,

Бюро способствовало проведению контроля по самооценке в некоторых подразделениях категорий общего обслуживания.

18. Европейское региональное бюро, Отдел технической поддержки - 2, Европейский центр по окружающей среде и охране здоровья. В результате ревизии была проанализирована новаторская концепция управления территориально разобщенными подразделениями Европейского центра по окружающей среде и охране здоровья. Она обнаружила, что управленческий процесс в деле применения этой концепции лишен четкости и в какой-то мере ставит под угрозу достижение целей, поставленных перед Региональным бюро. В этой связи необходимо разработать меры по снижению рисков посредством учета таких факторов, как местоположение, синергический эффект, сильные стороны, политика прекращения контрактов, оперативный механизм и накладные расходы, в целях рационализации текущих операций и учреждения территориально разобщенных бюро в будущем. Кроме того, есть необходимость постоянного пересмотра направления и статуса рабочих программ, осуществляемых отдельными бюро, в целях обеспечения их соответствия региональным приоритетам.

19. Региональное бюро для стран Восточного Средиземноморья. Цель ревизии заключалась в проведении оценки процесса руководства отдельными программами в рамках Отдела по борьбе с инфекционными болезнями. Ревизия позволила обнаружить, что в связи с нехваткой ресурсов некоторые подразделения не смогли в полной мере решить проблемы общественного здравоохранения в этом Регионе, касающиеся, например, устранения рисков, связанных со здоровьем, таких как повторное возникновение тяжелого острого респираторного синдрома, пандемия гриппа или наличие зоонозных болезней (как новых, так и повторных); и проведения консультаций по пересмотру Международных медико-санитарных правил. Результат ревизии также свидетельствует о необходимости улучшения взаимодействия с ветеринарными органами по эпиднадзору в целях уделения более пристального внимания эпиднадзору в качестве одного из важнейших компонентов охраны здоровья людей. Одной из проблемных областей также является работа по мобилизации ресурсов, что обусловлено нехваткой потенциала и нечеткой постановкой задач. Нехватка средств может быть обусловлена неудовлетворительным осуществлением основных функций. Были также выявлены слабые места в деятельности по разработке и мониторингу программ и указано на необходимость принятия дополнительных мер по всестороннему использованию компьютеризованной системы управления деятельностью в качестве одного из технических средств контроля.

Страновые бюро и программы

20. Африканская программа по борьбе с онхоцеркозом. Ревизия позволила обнаружить остаточные риски, которые обусловлены неадекватным контролем в некоторых областях. Более конкретно, она позволила выявить слабый контроль в таких областях, как внутренний учет и отчетность в отношениях между бюро, финансирование проектов и переводы наличных средств, представление и проверка авансовых счетов, оборудование долговременного пользования и внутренняя связь. В ходе ревизии были также проведены две проверки проектов на местах, финансируемых по линии данной

программы, в связи с чем были сделаны соответствующие рекомендации по укреплению системы отчетности.

21. Бюро представителя ВОЗ в Киншасе. Ревизия имела целью убедиться в правильности организации перевода средств в размере 12 млн. долл. США из бюро в Киншасе на счета 13 полевых бюро на цели ликвидации полиомиелита, иммунизации и эпиднадзора в течение двухгодичного периода 2002-2003 годов. Работа по ревизии заключалась в сверке данных отчетности Регионального бюро для стран Африки, странового бюро и подотчетных ему полевых бюро и установила, что получение средств полевыми бюро может быть подтверждено. Вместе с тем, дальнейший финансовый учет этих средств обеспечивался не всегда. В результате ревизии был сделан вывод о том, что недостатки системы финансового учета в ходе осуществления национальных дней иммунизации - например нечеткая постановка задач, отсутствие эффективного разделения обязанностей и несоответствующая требованиям документация по подтверждению расходов - не позволили четко подтвердить факт эффективного учета этих расходов. Вместе с тем, работа по ликвидации полиомиелита в стране носила эффективный характер, о чем свидетельствует отсутствие случаев этой болезни, подтвержденных системой эпиднадзора с 2000 года.

Штаб-квартира

22. Департамент психического здоровья и токсикомании. В результате ревизии был сделан вывод о том, что система контроля в рамках Департамента является адекватной и позволяет в разумной степени рассчитывать на успешное достижение целей, изложенных в плане работы. Однако дальнейшее совершенствование управленческой практики и процедур позволило бы усилить роль Департамента в осуществлении деятельности на уровне стран. Кроме того, следует производить четкую увязку между целями Департамента и мероприятиями, указанными в плане работы, и привлекать финансовые ресурсы для поддержания и расширения деятельности.

23. Соглашение об административных услугах между ВОЗ и Глобальным фондом по борьбе против СПИДа, туберкулеза и малярии. В ходе ревизии была изучена система оказания административных услуг со стороны ВОЗ в интересах Фонда на основании Соглашения об административных услугах. По мнению некоторых, это Соглашение носит ограничительный характер, что снижает эффективность и отдачу от работы Фонда. В то же время некоторую критику можно высказать и в адрес ВОЗ в связи с тем, что она не осуществляет надлежащего надзора по обеспечению соблюдения Фондом необходимых процедур и мер контроля. Для смягчения негативных последствий, обусловленных этой ситуацией, необходимо принять меры, которые позволили бы ВОЗ содействовать мероприятиям Фонда, позволяя ему в то же время оставаться ответственной и транспарентной структурой.

24. Контракты по общему обслуживанию и эксплуатации в штаб-квартире. Ревизия установила, что процедуры и проверки контрактов по оказанию услуг в штаб-квартире в целом работают удовлетворительно. Тем не менее, было отмечено, что некоторые

процедуры, связанные с работой Комитета по рассмотрению контрактов и эффективностью подрядчиков, можно было бы укрепить.

НАДЗОР

25. Бюро рассмотрело существенный объем работы, связанной со случаями мошенничества и нарушения установленной практики. В течение 2003 г. около 30% общего времени сотрудников, которые находятся в штате Бюро, было посвящено проведению расследований в различных страновых бюро и в штаб-квартире. С учетом характера этой работы результаты расследований должны рассматриваться с соблюдением должных процедур, с тем чтобы никоим образом не предвосхитить окончательное решение по этим результатам.

26. Работа по надзору в течение 2003 г. выявила, что в некоторых случаях в ряде бюро отсутствуют надлежащие условия для контроля, и что со стороны ответственных должностных лиц эффективный надзор осуществлялся не всегда. Это однозначно свидетельствует о том, что Организации следует формировать культуру оперативных дисциплинарных мер в случае возможного неправильного поведения сотрудников.

27. **Бюро Представителя ВОЗ.** Один из сотрудников, как предполагается, вступил в сговор с работниками поставщика топлива для нужд ВОЗ в целях приобретения талонов на топливо, освобожденное от налогов, в целях их перепродажи по рыночной цене с включенным в нее налогом. Второй сотрудник представил, по предположениям, фальшивые счета на топливо и канцелярские товары и подделал подписи в целях получения наличных по предъявлению чеков ВОЗ. Убыток, который составил, по расчетам, 125 000 долл. США, был в значительной мере покрыт страховкой. Контракты двух вышеупомянутых сотрудников истекли в конце 2002 г. до обнаружения подлога. Один из нарушителей находится в настоящее время под следствием, а местонахождение другого полиции установить не удалось.

28. **Бюро Представителя ВОЗ.** Два сотрудника, у которых были ключи от сейфа с двойным замком, оставили свои ключи третьему сотруднику на время их отсутствия в конце 2002 г. в связи с официальной командировкой. Ключи хранились вместе в ненадежном ящике стола и были, по всей видимости, использованы для открытия сейфа и изъятия из него 17 000 долл. США. Отпечатки пальцев дают основание предполагать, что сейф вскрыл один из уборщиков, и хотя он отрицал свою вину, тем не менее, он ушел со службы. На двух вышеупомянутых сотрудников были наложены дисциплинарные взыскания.

29. **Бюро Представителя ВОЗ.** В 2002 г. и в начале 2003 г. группа из пяти административных сотрудников якобы приобрела канцелярские изделия без проведения требуемых в этом случае торгов; они также, по предположениям, производили платежи в порядке фиктивного субсидирования местных издержек, осуществляли различные закупки на местах в нарушение установленного порядка и в одном случае оформили поездку на родину сотрудника для прохождения несуществующих учебных курсов. В настоящее время по этому делу производится дисциплинарное разбирательство.

30. **Бюро представителя ВОЗ.** Двадцать семь сотрудников представляли в течение 2002 и 2003 гг. требования о возмещении расходов по медицинской страховке с представлением, судя по всему, фиктивных или завышенных квитанций в подтверждение этих требований. Общая сумма требований о возмещении составила 65 000 долл. США. В настоящее время по этому случаю производится дисциплинарное разбирательство.

31. **Бюро, связанное с ВОЗ.** В середине 2002 г. один из сотрудников положил на свой личный счет в банке чеки на общую сумму 233 000 долл. США на программную деятельность. Хотя этот сотрудник утверждает, что эти деньги были выплачены на покрытие расходов по программной деятельности, никаких подтверждающих документов он не представил. В настоящее время по этому делу производится дисциплинарное разбирательство и принимаются меры по возмещению этих убытков по страховке.

32. **Штаб-квартира.** Один из сотрудников представил на оплату, как предполагается, фиктивный счет на сумму 4800 долл. США, выставленный агентом бюро путешествий в порядке подтверждения приобретенных авиационных билетов для поездки на родину в отпуск. На самом же деле эти авиационные билеты были выданы этому сотруднику бесплатно по принятой в авиационной компании системе для своих постоянных клиентов. В настоящее время по этому делу производится дисциплинарное разбирательство.

РЕВИЗИЯ ЮНЭЙДС

33. В течение 2003 г. Бюро в своем качестве внутреннего ревизора принимающего учреждения провело ревизию системы информатики в Секретариате ЮНЭЙДС в Женеве. Результаты ревизии вместе с рекомендациями препровождены Исполнительному директору программы.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

34. Бюро осуществляет контроль за выполнением всех своих рекомендаций и проверяет факт их выполнения в ходе своих последующих ревизий. Рекомендации получают положительный отклик со стороны старшего руководящего звена, и Бюро в целом удовлетворено общими мерами по выполнению важнейших рекомендаций, сделанных по результатам ревизии. В Приложении к настоящему документу содержится перечень докладов, изданных в 2003 г., и включена информация о завершении ревизии.

35. Процесс ревизии по всем предыдущим докладам был завершен, за исключением упомянутых ниже. В некоторых из этих областей поднятые вопросы являются сложными, и работа по полному выполнению рекомендаций может занять много времени. Тем не менее, сделанные рекомендации выполнены не полностью, вследствие чего работа по ревизии не завершена.

36. **Закупка фармацевтических препаратов.** В докладе ревизии, подготовленном в мае 2001 г. для Кластера общего руководства, говорилось о необходимости укрепления в штаб-квартире работы по обеспечению качества и системы тестирования и процедур заключения

контрактов на поставку лекарственных средств. В нем также указывалось на необходимость составления перечня основных лекарственных средств для целей закупки в рамках ВОЗ на основе разработанного ею Примерного перечня основных лекарственных средств. Ответ на эту рекомендацию был получен недавно и в настоящее время изучается.

37. **Центр ВОЗ по развитию здравоохранения в Кобе, Япония.** В докладе ревизии, подготовленном в июле 2001 г. для Генерального директора, рекомендовалось уточнить отношения между Центром и штаб-квартирой. Указанное состояние дел на момент проведения ревизии было обусловлено главным образом толкованием Центром своих обязанностей по отчетности и состоянием его рабочих отношений со штаб-квартирой; это включало такие вопросы, как полномочия, процедуры, информацию и связь. Ответ на эту рекомендацию пока не получен, хотя Бюро осведомлено о том, что после смены директоров в Центре в конце 2003 г. были введены в действие новые механизмы. В настоящее время проводится последующая ревизия по этому вопросу.

38. **Партнерские соглашения по внебюджетному финансированию в Региональном бюро для стран Америки/ПАОЗ.** В докладе ревизии, подготовленном в августе 2002 г. для директора Регионального бюро для стран Америки, содержался ряд рекомендаций; эти рекомендации в значительной мере выполнены. Региональное бюро/ПАОЗ корректирует свои соглашения с некоммерческими общественными фондами в целях обеспечения надлежащих взаимоотношений и соблюдения юридических ограничений, введенных правительством принимающей страны

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

39. Ассамблее здравоохранения предлагается принять настоящий доклад к сведению.

ПРИЛОЖЕНИЕ

РЕВИЗИОННЫЕ ОТЧЕТЫ ЗА 2003 г. И СОСТОЯНИЕ ИХ ВЫПОЛНЕНИЯ

Подразделения/тема	Дата отчета	Дата завершения ревизии	Примечания
Контроль самооценки в Региональном бюро для стран Юго-Восточной Азии	13 марта 2003 г.	13 марта 2003 г.	
Контракты по общему обслуживанию и эксплуатации в штаб-квартире	1 мая 2003 г.	9 января 2004 г.	
Региональное бюро для стран Юго-Восточной Азии	9 мая 2003 г.	4 ноября 2003 г.	
Департамент психического здоровья и токсикомании	9 мая 2003 г.	6 ноября 2003 г.	
Корпоративные кредитные карточки в штаб-квартире	15 мая 2003 г.	12 марта 2004 г.	
Разбирательство в одном из бюро Представителя ВОЗ	20 мая 2003 г.		В производстве
Разбирательство в одном из бюро Представителя ВОЗ	6 июня 2003 г.	26 декабря 2003 г.	На сотрудников наложены дисциплинарные взыскания
Африканская программа по борьбе с онхоцеркозом	16 июня 2003 г.	12 февраля 2004 г.	
Соглашение об административных услугах между ВОЗ и Глобальным фондом по борьбе против СПИДа, туберкулеза и малярии	9 июля 2003 г.		
Разбирательство в одном из бюро Представителя ВОЗ	5 августа 2003 г.		В производстве

II
II
II

Подразделения/тема	Дата отчета	Дата завершения ревизии	Примечания
Система информатики в Секретариате ЮНЭЙДС, Женева	20 августа 2003 г.		
Европейское региональное бюро, Отдел технической поддержки - 2, Европейский центр по окружающей среде и охране здоровья	20 августа 2003 г.	3 ноября 2003 г.	
Контроль самооценки в Международном агентстве по изучению рака	23 сентября 2003 г.	22 сентября 2003 г.	
Региональное бюро для стран Африки	23 октября 2003 г.		В порядке предварительного официального ответа Региональное бюро для стран Африки пересмотрело и уточнило порядок передачи своих полномочий и укрепило систему авансовой отчетности. В целях анализа системы предоставления бюджетных средств и финансовых услуг в интересах Региона было поручено провести соответствующее исследование
Разбирательство в одном из бюро, связанном с ВОЗ	27 октября 2003 г.		В производстве
Бюро Представителя ВОЗ в Киншасе	31 октября 2003 г.		
Разбирательство в штаб-квартире	25 ноября 2003 г.		В производстве
Разбирательство в одном из бюро Представителя ВОЗ	16 декабря 2003 г.		В производстве
Региональное бюро для стран Восточного Средиземноморья	17 февраля 2004 г.		