



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

КОМИТЕТ ИСПОЛКОМА ПО ПРОГРАММНЫМ,
БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

ЕВРВАС1/3
16 декабря 2004 г.

Первое совещание
12–14 января 2005 г.

Доклад Бюро служб внутреннего контроля

ВВЕДЕНИЕ

1. Для информации членов Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам Исполнительного комитета ниже излагаются предварительные результаты ревизии, расследования и оценки за 2004 г. и общий план работы Бюро служб внутреннего контроля на 2005 год.

2. Бюро обеспечивает независимые, объективные гарантии и консультативные услуги, имеющие целью улучшить работу Организации и придать ей больший вес. Оно помогает Организации выполнять поставленные перед ней цели посредством применения систематического и строгого подхода к оценке и повышению эффективности процессов регулирования рисков, а также системы контроля и управления. Оно проводит расследования по предполагаемым случаям деятельности, осуществляемой в нарушении действующих правил, и согласовывает схему оценки программ.

3. На основании специального соглашения, подписанного в январе 2004 г., Бюро проводит совместную деятельность по внутренней ревизии в Вашингтоне, округ Колумбия, в целях оказания Панамериканской организации здравоохранения услуг по контролю.

ЧАСТЬ I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕВИЗИИ И ОЦЕНКИ ЗА 2004 г.

4. Важнейшие вопросы, выявленные Бюро за первые девять месяцев 2004 г. в ходе ревизии, расследования и оценки, изложены ниже в разбивке по основным группам, указанным в плане работы Внутреннего ревизора на 2004 год¹.

Ревизия в штаб-квартире

5. **Система концессии в штаб-квартире.** Ревизия обнаружила, что контроль, связанный с поступлениями от системы концессии в штаб-квартире, и соблюдение договорных положений, связанных с концессией, следует существенно укрепить. Фирмы, получившие концессию, не всегда соблюдают договорные положения, а отсутствие эффективных мер контроля со стороны ВОЗ привело к недобору поступлений на сумму

¹ Документ ЕВАС9/3.

160 000 долл. США. Ревизия также выявила факт сделки, относящейся к 2000 г., которой предусматривалось производство работ по реконструкции кафетерия, финансировавшегося по линии кредита в сумме 1 200 000 шв. фр. (937 500 долл. США), выданного Организации под проценты, что не было проведено по счетам, причем сам контракт на производство работ не был утвержден Комитетом по рассмотрению контрактов. Соответствующие департаменты уточнили свои обязанности и укрепили порядок соблюдения посредством осуществления соответствующего контроля. В будущем финансовая сторона договоров, связанных с объектами инфраструктуры, будет передана в ведение руководителя Управления финансовых служб.

6. Департамент политики в области основных лекарственных средств и препаратов. В результате ревизии эффективности было выявлено, что работа по отбору лекарственных средств стала строиться на более рациональной и эффективной основе с использованием фактической базы данных. Тем не менее, необходимо провести дополнительную работу по устранению задержек в процессе предварительной квалификации важнейших лекарственных средств, улучшению связи внутри Департамента и сосредоточению работы на реальном числе приоритетных стран, имеющих стратегическое значение.

Ревизия региональных и страновых бюро

7. Заготовительные фонды и связь с техническим сотрудничеством в Региональном бюро для стран Америки. В ходе ревизии была проведена проверка программы закупки товаров на цели здравоохранения, как она отражена в Обратном фонде по закупке вакцин для Расширенной программы иммунизации и в Региональном обратном фонде по закупке стратегических товаров медико-санитарного назначения. Результаты ревизии подтверждают, что Обратный фонд по закупке вакцин для Расширенной программы иммунизации в значительной степени выполнил поставленные перед ним задачи, был признан в качестве успешно работающего механизма и был сочтен одним из важнейших компонентов технической поддержки, оказываемой странам. В результате ревизии были выявлены некоторые факторы риска, которые могут поставить под угрозу дальнейший успех этого механизма, что предполагает необходимость уделения им должного внимания, включая смену поставщиков, что сказывается на ценах и доступности лекарственных средств, реорганизацию группы по иммунизации и наличие новых более дорогостоящих вакцин, для приобретения которых может потребоваться увеличение объема средств Фонда.

8. Региональный обратный фонд по закупке стратегических товаров медико-санитарного назначения должен был добиться такого же успеха, что и Обратный фонд по закупке вакцин для Расширенной программы иммунизации, однако на данный момент он пока не достиг этой цели. Расходы из этого Фонда на сумму 12 млн. долл. США в течение двухгодичного периода 2002-2003 гг. были практически полностью выделены на одну страну для приобретения инсектицидов. Результаты ревизии указывают на необходимость обеспечить гласность работы этого Фонда, создать эффективный механизм работы Обратного фонда и улучшить связь между Фондом и технической работой.

9. **Международное агентство по изучению рака.** Финансовая ревизия, которая была проведена сразу же после смены директора этого Агентства, выявила слабые места в системе контроля, деятельности по мобилизации ресурсов и системе контроля за расходами. Незадолго до смены руководства МАИР заключило контракт с Цюрихским университетом на сумму 72 000 долл. США на подготовку к печати серии научных книг; в указанную сумму входили также непредвиденные расходы, связанные с этой работой. Договором четко предусматривалось, что работа по редактированию будет проведена бывшим директором МАИР и завершена после прекращения его службы в Организации. По условиям контракта с Университетом МАИР заключило еще один контракт на сумму 60 000 долл. США на фактическую работу по редактированию тому же лицу, которое в тот момент уже не исполняло функции директора МАИР. Промежуточные выплаты были произведены по обоим контрактам. В то время, когда был заключен первоначальный контракт, требуемый контроль осуществлен не был; к тому же система контроля уже в то время была слаба в связи с отсутствием процедур всесторонней передачи полномочий или других требуемых в этой связи административных процедур. Кроме того, ревизия обнаружила неоднократные факты несоблюдения правил, регламентирующих соглашения с донорами, которые в ряде случаев неправомерно допускали доноров к финансовой учетной документации Агентства. Нынешние старшие должностные лица МАИР взяли на себя обязательство укрепить систему контроля и устранить слабые звенья в конкретных видах контроля.

10. **Проект в области общественного здравоохранения и реабилитации в интересах Эритреи.** Ревизия эффективности обнаружила, что хотя работа по проекту продвигается в направлении достижения поставленных перед ним целей, все же она отстает от графика. Тем не менее, и правительство Эритреи, и донор проекта, Италия, выразили удовлетворение по поводу работы, которая включает строительство соответствующего объекта инфраструктуры, обеспечение оборудования и поставок и соответствующий технический компонент. В результате ревизии была выявлена необходимость расширения работы по аспектам, относящимся к техническому компоненту и устойчивости, в целях укрепления системы мониторинга и отчетности по проекту и увеличения объема технической поддержки со стороны штаб-квартиры.

11. **Бюро представителя ПАОЗ/ВОЗ, Порт-о-пренс, Гаити.** Цель ревизии заключалась в оценке ключевых функций финансового и административного контроля в обоих бюро ПАОЗ/представителя ВОЗ и в рамках проекта: *"Программа необходимых лекарственных средств"*. Ревизия обнаружила слабые места и в том, и в другом случае, что подвергает работу этих структур неприемлемо высокому риску. Был отмечен явно слабый контроль за движением наличности и остатком финансовых средств на банковских счетах в местной валюте. Кроме того, предусмотренный порядок контроля за деятельностью по контрактам соблюдался слабо. Наконец, как выяснилось, финансовые сделки по проекту регистрировались или отражались в документации неточно, а слабость контроля за товарно-материальными запасами ставит под сомнение объективность инвентаризационных записей.

12. **Бюро Представителя ВОЗ, Аддис-Абеба, Эфиопия.** Цель ревизии заключалась в оценке управленческих процедур бюро Представителя ВОЗ в соответствии с принципом

руководства, ориентированного на конкретные результаты, в порядке подтверждения эффективности работы по осуществлению, полезности полученных результатов и адекватности присутствия в стране. В результате ревизии было выявлено, что ВОЗ играет ведущую роль во многих донорских и технических группах и что стратегия сотрудничества на уровне страны полностью соответствует национальному плану в области здравоохранения. Вместе с тем, по результатам ревизии ВОЗ было рекомендовано непосредственно подключиться к работе субнациональных медико-санитарных учреждений путем улучшения доступа, увеличения работы по мобилизации ресурсов на уровне страны, повышения степени финансового и технического контроля за выполнением плана работ и ускорения поддержки в целях реализации инициативы "3 к 5".

Расследования

13. Объем деятельности по расследованиям в течение первых девяти месяцев 2004 г. снизился по сравнению с тем же периодом за предыдущий год. Некоторая работа по делам, которые были начаты в 2003 г., продолжается; вместе с тем, за период до сентября 2004 г. были открыты только два новых дела.

14. **Бюро Представителя ВОЗ.** По утверждениям, Представитель ВОЗ (а) высказывал угрозы в адрес других сотрудников; (b) регулярно использовал официальный автомобиль в личных целях; (c) приобретал авиационные билеты более высокого класса, чем это было ему положено по должности; и (d) не возместил Организации расходы за частные телефонные звонки. Региональный директор принял отставку Представителя, по отношению к которому проводится разбирательство в дисциплинарном порядке. Любая задолженность перед ВОЗ будет покрыта за счет средств, причитающихся ему в связи с отставкой.

15. **Центр ВОЗ.** Один из административных сотрудников, по утверждениям, присваивал средства самыми различными способами, включая отвлечение средств, выделенных на возмещение путевых расходов или на оплату в порядке компенсации неиспользованного отпуска. Этот сотрудник якобы присвоил себе таким образом более 31 000 долл. США. В настоящее время производится разбирательство в дисциплинарном порядке, а само дело передано на рассмотрение судебным органам принимающей страны.

Оценка

16. **Оценка программы стипендий ВОЗ.** В 2004 г. была завершена общеорганизационная тематическая оценка программы стипендий ВОЗ. Цель оценки заключалась в выяснении вклада стипендий в создание устойчивого национального потенциала в области здравоохранения и людских ресурсов. Эта оценка должна была обеспечить более глубокий анализ эффективности и результатов программы стипендий.

17. Оценка включала обзор практики шести региональных бюро, поездку в восемь стран и анализ имеющихся документов и статистических данных. В состав группы были включены два консультанта со стороны, знакомые с работой программы стипендий, в целях оказания помощи в проведении независимого анализа.

18. Оценка показала, что несмотря на практику, получившую закрепление в руководстве ВОЗ, децентрализация программы стипендий и передача штаб-квартире координационных функций привели к возникновению различных видов практики и разработке несостоятельных данных в рамках Организации.

19. Управление, ориентированное на конкретные результаты, ведет к более полному включению компонента стипендий - в качестве одного из многих механизмов - в работу технических программ. Однако прозрачность и объективность отбора кандидатов вызывают сомнение. Кроме того, несмотря на достойные похвалы инициативы и усилия, оценка результатов отдельных стипендий остается до сих пор слабым звеном. Это негативно сказывается на возможности извлечения уроков из предыдущего опыта и оценки преимуществ, которые могут быть обеспечены стипендией.

20. Подготовка по линии программы стипендий позволяет повысить личные и профессиональные качества человека, получившего эту стипендию, и дает ему возможность внести свой вклад в работу медико-санитарных служб. Хотя эта система является ключом к достижению положительных результатов в рамках всей системы, тем не менее, ВОЗ и страны уделяют недостаточно внимания использованию стипендиатов по их возвращении.

21. Проведенная оценка позволила сделать вывод о том, что в ходе работы по устранению конкретных недостатков, изложенных в докладе об оценке, ВОЗ следует, что более важно, проводить систематический и пунктуальный обзор, с тем чтобы включить систему стипендий в общий контекст деятельности в области здравоохранения и людских ресурсов и не относиться к ней как к какой-то отдельной программе.

22. **Контрольные оценки по странам.** Оценки осуществления программ на страновом уровне были осуществлены в Монголии, Мьянме и Уганде. Эти оценки имели целью: (а) проанализировать разработку стратегий сотрудничества с конкретными странами и воздействие этой работы на соответствие поддержки, которую получает страна по линии различных подразделений Организации; (b) проанализировать осуществление общей стратегии ВОЗ и ее адаптацию к местным условиям; (с) оценить общую эффективность поддержки, которую оказывает ВОЗ в интересах национальной политики в области здравоохранения; (d) извлечь уроки из опыта, накопленного в рамках всей Организации, в части эффективности деятельности, и выявить факторы, воздействующие на показатели работы на страновом уровне. Оценка также включала обзор эффективности процессов и систем Организации и проверку адекватности ресурсов, которыми располагает страновое бюро, для эффективного осуществления программ.

23. В целях обеспечения независимого анализа выводов в группы были включены специалисты по оценке из других организаций. В каждой стране группы по оценке изучали соответствие, адекватность, эффективность, результативность и устойчивость стратегий, программ и мероприятий, осуществляемых и/или финансируемых ВОЗ. С министрами здравоохранения и партнерами ВОЗ, работающими в системе Организации Объединенных Наций, и с неправительственными организациями были обсуждены вопросы общего присутствия ВОЗ и качества стратегий сотрудничества на уровне стран.

Положительную роль в оценке результатов сыграли также непосредственные наблюдения и посещения медико-санитарных учреждений.

24. Оценка показала, что стратегия сотрудничества на уровне стран является ключевым элементом диалога с правительствами, определяющего политику в этой области. Она используется международными партнерами в качестве рабочего плана действий в секторе здравоохранения. Она стимулирует проведение работы по изменению ориентации программы ВОЗ в соответствии с национальными приоритетами и общеорганизационной стратегией ВОЗ. Она позволяет обеспечить более полное соответствие в работе на всех трех уровнях Организации в порядке удовлетворения потребностей стран.

25. Уроки, извлеченные в ходе работы по проведению контрольной оценки, еще подготовлены не полностью. Тем не менее, необходимо обеспечить на постоянной основе существенный прогресс в руководстве работой страновых бюро. Необходимо удвоить усилия с целью придать работе ВОЗ стратегический, более целенаправленный и более последовательный характер и реализовать на практике концепцию, в соответствии с которой министерство здравоохранения является основным, но не единственным партнером в стране. Больше внимания следует уделить мониторингу осуществления программ, причем не только с точки зрения самого процесса осуществления, но и с точки зрения оценки результатов.

26. **Оценки на уровне штаб-квартиры и регионов.** Нынешние руководящие принципы предусматривают тематическую или программную оценку, которая должна осуществляться по итогам двухгодичного периода в каждом регионе и штаб-квартире. В настоящее время четыре региональных бюро определили соответствующие темы и приступили к процессу планирования или проведения таких оценок. Финансирование этой работы обычно обеспечивается штаб-квартирой. Однако серьезной помехой в этом деле является нынешняя нехватка ресурсов, которая, как следствие, тормозит процесс завершения этой работы. В настоящее время изыскиваются ресурсы в целях успешного завершения всех региональных оценок.

ЧАСТЬ II. ОБЩИЙ ПЛАН РАБОТЫ, 2005 г.

27. Совокупный объем работы Бюро включает проверку отдельных подразделений и программ, служб и функций штаб-квартиры; региональных бюро; бюро представителей ВОЗ и бюро по связям; секретариатов ЮНЭЙДС, Международного вычислительного центра и Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Африканской программы по борьбе с онхоцеркозом; и МАИР.

28. Исходя из этой структуры, ежегодно оценивается риск с целью удостовериться в том, что приоритеты Бюро совместимы с системой рисков, допускаемых Организацией. В то же время анализируется характер риска, связанного с мошенничеством. В руководящих принципах оценки указываются численность и виды оценок, которые также проводятся в ходе двухгодичного периода. Результаты этих оценок, которые также включают вклад со стороны старшего руководящего звена, используются затем для определения потребностей

в конкретных ассигнованиях имеющихся ресурсов. Окончательный подробный план работы представляется Генеральному директору.

29. План работы на 2005 г. построен на предположении, что в течение года штат Бюро будет укомплектован полностью. В настоящее время штатное расписание включает 10 должностей профессиональных ревизоров/специалистов по оценке, что считается достаточным для потребностей Организации.

30. Ежегодная оценка рисков всегда свидетельствовала и свидетельствует о том, что работу Бюро следует распределять более или менее равномерно между штаб-квартирой и региональными и страновыми бюро. Кроме того, нужна определенная степень гибкости, поскольку запланированную работу иногда приходится прерывать или откладывать в связи с возникновением незапланированных ситуаций. Нижеуказанный краткий план представляется в разбивке по основным функциональным или организационным позициям ревизионной работы.

31. **Программы, службы и функции штаб-квартиры.** Будет уделяться более пристальное внимание проверке эффективности технических программ. В целом, суть работы будет сводиться к оценке прогресса на пути к достижению запланированных результатов. Будет также проводиться работа по анализу финансовых и административных функций, которая будет носить более узконаправленный характер и иметь целью проверку их соответствия установленным видам контроля. Наконец, в дополнение к запланированной работе по существующим информационным системам будет оцениваться риск, связанный с новыми или модифицированными информационными системами.

32. **Региональные бюро.** В целом, объем ревизионной работы региональных бюро определяется уровнем риска, сопряженного с функциями планирования, осуществления руководства и бухгалтерской отчетности, а также с ролью бюро в качестве центра, которому подотчетны страновые бюро. Эта работа будет иметь целью убедиться в том, что риски, связанные с работой по достижению установленных целей, признаются и снижаются. Кроме того, работа каждого регионального бюро будет проверяться в контексте оценки структуры внутреннего контроля за осуществлением программы работы.

33. **Бюро представителей ВОЗ.** Бюро продолжает проверять работу страновых бюро с учетом того места, которое они занимают в системе сотрудничества между ВОЗ и государствами-членами. Ревизионная работа будет сосредоточена на определении соответствия, эффективности, результативности и адекватности присутствия ВОЗ в данной стране. Эта работа предполагает изучение всех аспектов деятельности бюро и включает рассмотрение вопросов, имеющих отношение к управленческой работе и планированию, осуществлению программ, а также к анализу и мониторингу.

34. **Секретариаты ЮНЭЙДС, Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Международного компьютерного центра; Африканская программа борьбы с онхоцеркозом и МАИР.** С точки зрения системы контроля все эти органы действуют в условиях административного подчинения ВОЗ и подвергаются

ревизии со стороны Бюро на основе возмещения расходов. Работа по ревизии согласовывается с руководителями этих подразделений, и ее результаты доводятся до их сведения.

35. **Расследование.** Для работы по расследованию действий, осуществляемых в нарушение установленных правил, которая проводится в значительной степени на разовой основе в зависимости от возникновения конкретных ситуаций, резервируются соответствующие ресурсы. Упреждающая работа по расследованию может проводиться в тех случаях, когда в результате оценки выявляются ситуации, сопряженные с высокой степенью риска. В случае необходимости, обычно запланированная работа по ревизии может прерываться или откладываться для высвобождения необходимых ресурсов в целях удовлетворения потребностей, связанных с расследованием.

36. **Общая оценка программ.** В соответствии с руководящими принципами оценки на данный двухгодичный период запланированы две глобальные оценки: одна - по программам, другая - тематическая. В настоящее время Бюро определяет круг вопросов, подлежащих включению в глобальную оценку программ, которая должна быть проведена в 2005 году.

ВНЕШНИЙ РЕВИЗОР

37. Бюро установило и будет поддерживать тесную связь с Внешним ревизором. В целях координации ревизионной работы и предотвращения дублирования усилий планируется проведение периодических совещаний.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

38. Комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =